

## La problématique de l'inconstitutionnalité de la pratique internationale en matière de représentation diplomatique

**981.** Il a été affirmé récemment en doctrine, que « le monopole d'accréditation dont dispose le Président de la République pour les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires » serait menacé par l'évolution de la pratique internationale. Le département ministériel en charge de l'instrumentalisation des pouvoirs présidentiels ne serait pas davantage épargné<sup>2304</sup>. Ce constat suscite de multiples interprétations : la reconnaissance d'un monopole d'action au profit d'une seule autorité étatique, fût-elle investie des symboles de la République, est-elle compatible avec la multilatéralisation des représentations diplomatiques ? Concrètement, le président de la République pourra-t-il assumer le développement des nouvelles formes de représentations institutionnelles que sont l'accréditation multiple – réhabilitée par l'article 5 de la Convention de Vienne de 1961<sup>2305</sup> – et la représentation commune – envisagée à l'article

---

<sup>2302</sup> Voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. II-Sect. I).

<sup>2303</sup> Ce projet d' « universalisation » des représentations diplomatiques de la France est contemporain au ministère de M. Bernard KOUCHNER. Son porte-parole de l'époque, M. Éric CHEVALLIER, apporte un éclairage sur ce point dans l'entretien qu'il a eu l'extrême bienveillance de nous accorder le 28 novembre 2008 [voir Annexe I (texte 126)].

<sup>2304</sup> ISIDORO (C.), « Commentaire de l'article 14 de la Constitution », in *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Publié sous la dir. de François LUCHAIRE, Gérard CONAC, Xavier PRETOT, Economica, 3<sup>e</sup> éd., 2009, p. 503.

<sup>2305</sup> Article 5, Convention de Vienne de 1961 : « **1.** L'État accréditant, après due notification aux États accréditaires intéressés, peut accréditer un chef de mission ou affecter un membre du personnel diplomatique, suivant le cas, auprès de plusieurs États, à moins que l'un des États accréditaires ne s'y oppose expressément. **2.** Si l'État accréditant accrédite un chef de mission auprès d'un ou de plusieurs autres États, il peut établir une

6 de la Convention de Vienne de 1961<sup>2306</sup> ? Telle sont les questions prospectives qu'envisage Mme Cécile ISIDORO pour conclure son commentaire de l'article 14 de la Constitution<sup>2307</sup>.

**982.** L'auteur met en doute la constitutionnalité de ces nouvelles formes de représentation institutionnelle qui se révéleraient peu « compatible[s] avec les dispositions combinées de la Constitution, notamment celles qui confient au président de la République le pouvoir d'accréditer les ambassadeurs auprès des puissances étrangères (article 14 de la Constitution) et celles qui prévoient que le Gouvernement dispose de l'administration (article 20 de la Constitution). »<sup>2308</sup> Bien plus, selon Mme ISIDORO, la création d'ambassades communes à la France et à certains États membres de l'Union européenne, « si elles étaient suivies d'effet, se heurteraient aujourd'hui à [l'] obstacle constitutionnel »<sup>2309</sup> que représente la création d'un service européen pour l'action extérieure de l'Union envisagée à l'article III-197 de la Constitution européenne adoptée le 18 juin 2004. Le discours politique français ne reflète pas ces craintes<sup>2310</sup>. Il faut dire que le contexte de gestion drastique dessiné par la L.O.L.F. et la R.G.P.P. se veut particulièrement favorable à un renforcement d'universalité des services extérieurs de la France<sup>2311</sup>. A cela, s'ajoutent les retombées en terme d'alliances stratégiques

---

mission diplomatique dirigée par un chargé d'affaires *ad interim* dans chacun des États où le chef de la mission n'a pas sa résidence permanente. 3. Un chef de mission ou un membre du personnel diplomatique de la mission peut représenter l'État accréditant auprès de toute organisation internationale ». Concrètement, l'accréditation multiple (ou commune) vise deux hypothèses. La première envisage le cas d'un État qui accréditerait un chef de mission auprès de plusieurs États. On peut, par exemple, envisager que l'ambassadeur français en Belgique recevrait, en sus, une accréditation pour représenter la France en Allemagne et aux Pays-Bas. La pratique diplomatique belge imposera simplement à l'État accréditant d'informer le Service Public Fédéral Affaires étrangères belge de son souhait d'accréditer son représentant auprès d'un autre État ou d'une organisation ; il exigera également « du chef de poste qui a sa résidence en Belgique, mais qui est aussi accrédité auprès d'autres États ou auprès d'une organisation internationale [de] remet[re] d'abord ses lettres de créance auprès du Roi de Belgique » (*in* SERVICE PUBLIC FEDERAL AFFAIRES ETRANGERES, COMMERCE EXTERIEUR, ET COOPERATION AU DEVELOPPEMENT, « Note circulaire sur l'accréditation d'un chef de mission diplomatique en Belgique », 25 septembre 2006, disponible sur le site Internet du ministère belge des Affaires étrangères : <http://www.diplomatie.be/fr/pdf/Agr%C3%A9ment%20fr.pdf>).

<sup>2306</sup> Article 6, Convention de Vienne de 1961: « Plusieurs États peuvent accréditer la même personne en qualité de chef de mission auprès d'un autre État, à moins que l'État accréditaire ne s'y oppose ».

<sup>2307</sup> ISIDORO (C.), *Op. cit.*, pp. 502-503.

<sup>2308</sup> ISIDORO (C.), *op. cit.*, p. 502.

<sup>2309</sup> ISIDORO (C.), *op. cit.*, p. 503.

<sup>2310</sup> Les discours politiques mettent surtout l'accent sur le caractère économique de la communautarisation de représentations diplomatiques européennes. Comme nous aurons l'occasion de le présenter plus en détails, l'implantation et l'entretien de postes diplomatiques et consulaires à l'étranger coûtent extrêmement chers au ministère des Affaires étrangères. Même si certains responsables ont, par le passé, fait preuve d'une grande négligence dans la gestion du patrimoine immobilier du Quai d'Orsay, l'heure est aujourd'hui à une redéfinition drastique des moyens humains et matériels du ministère, ce qui s'est déjà traduit par la fermeture d'ambassades dans des zones jugées peu stratégiques pour la France. Dans cette hypothèse, la mise en place de représentations diplomatiques communes, établies sur la base d'accords de coopération bilatéraux, permettrait au Quai d'Orsay de toujours garantir à ses ressortissants une protection diplomatique, y compris dans les pays où la France ne serait pas représentée. A ce jour, seul l'article 20 du Traité CE envisage cette forme de représentations communes.

<sup>2311</sup> Voir *supra*, les contraintes gestionnaires imposées par la L.O.L.F. et la R.G.P.P. au Ministère des Affaires étrangères.

que permet d'augurer le renforcement des solidarités étatiques. Pour ces raisons pragmatiques et juridiques, on est enclin à donner raison au Gouvernement.

**983.** De même si l'on rejoint l'analyse de Mme ISIDORO concernant l'absence de risque d'inconstitutionnalité avec la pratique internationale des accréditations multiples<sup>2312</sup>, l'on ne partage pas, en revanche, ses doutes quant à l'incompatibilité relevée entre les représentations communes (art. 6, Convention de Vienne de 1961) et les prérogatives des exécutifs français. A l'appui de cette assertion, on peut se référer à la pratique conventionnelle française développée en matière de protection diplomatique communautaire.

**984.** Selon la définition qu'en donne l'article 20 du traité instituant la Communauté européenne (TCE), ce type de protection diplomatique ne doit pas être confondu avec le principe d'une représentation commune<sup>2313</sup>. Elle est mise en œuvre dans un contexte institutionnel très complexe mettant en jeu la défense des intérêts d'un ressortissant de l'Union européenne qui se trouverait privé à l'étranger du bénéfice de la représentation diplomatique et/ consulaire de son État d'origine. Le droit communautaire lui offre la possibilité de solliciter l'aide diplomatique d'un autre État membre représenté sur le territoire où se trouve ce ressortissant, sous la réserve que « [l]es États membres [concernés] établissent entre eux les règles nécessaires et engagent les négociations internationales requises en vue d'assurer cette protection » (art. 20, Traité TCE). A la différence de la représentation commune (art. 6, Conv. de Vienne de 1961), le chef de mission de l'État tiers sollicité par le ressortissant n'est pas spécialement accrédité mais seulement formellement habilité à intervenir en lieu et place de l'État du ressortissant pour assurer la défense de ses intérêts. Ainsi, son intervention est à la fois circonstanciée et subordonnée à l'autorisation expresse et préalable de l'État du ressortissant. Il n'y a, donc, aucun transfert de souveraineté personnelle, même à titre temporaire.

**985.** Par ailleurs, la représentation commune et la protection diplomatique supplétive de l'article 20 du traité TCE, divergent dans leur portée. Malgré tout, leur effectivité demeure conditionnée par le même principe fondateur des relations internationales modernes : la

---

<sup>2312</sup> Le risque est d'autant moins avéré que l'article 5 aménage une soupape de sécurité au profit des États accréditaires concernés. La formulation quelque peu ambiguë du paragraphe 1 de cette disposition, laisse entendre que le veto d'un seul État accréditaire suffirait à faire échec à la volonté de l'État accréditant de donner une accréditation multiple à son chef de mission.

<sup>2313</sup> Article 20 du Traité instituant la Communauté européenne (version consolidée en date du 24 déc. 2002): « Tout citoyen de l'Union bénéficie, sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont il est ressortissant n'est pas représenté, de la protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre, dans les mêmes conditions que les nationaux de cet État. Les États membres établissent entre eux les règles nécessaires et engagent les négociations internationales requises en vue d'assurer cette protection ».

réciprocité. Celle-ci est instrumentalisée par la conclusion d'un accord de coopération bilatéral qui permet aux deux États concernés de définir les modalités qui permettront à un tiers soit, à titre permanent et général (dans le cadre d'une représentation commune) soit, de manière ponctuelle et spécifique (dans le cadre de la protection diplomatique communautaire) de les représenter pour pallier l'absence de missions diplomatiques.

**986.** Si l'on envisage l'hypothèse de l'inconstitutionnalité évoquée par Mme ISIDORO, sa survenance serait neutralisée par le respect formel des règles de consensualisme, volontarisme et libéralisme qui fondent et instrumentalisent la souveraineté de l'État dans l'ordre interétatique. De ce point de vue, on peut penser que le véritable enjeu de l'article 14 C ne réside pas tant dans la préservation du monopole présidentiel – qui, au demeurant, est relativisé par la dépendance technique de l'Élysée l'égard du Quai d'Orsay – que la défense de la compétence personnelle de la France. Placer l'intérêt présidentiel au-dessus des intérêts supérieurs de l'État reviendrait à déposséder ce dernier de l'une de ses prérogatives proprement essentielles. Le pouvoir d'accréditation perdrait sa dimension étatique et s'analyserait alors en un pouvoir personnel du chef de l'État. Cette dernière analyse se justifie au regard du système constitutionnel de 1958 dans la mesure où, on l'a vu, aucun obstacle constitutionnel n'est opposable au pouvoir de nomination du président de la République. Mais, c'est oublier les contraintes internationales qui enserrant sa mise en œuvre et qui rappellent *nolens volens* au Président quels que soient ses pouvoirs diplomatiques, ils ne sont pas sa « chose ».

**987.** A titre comparatif, la marge d'action du responsable administratif de la diplomatie française serait finalement plus étendue que celle impartie à son « chef politique ». La raison en serait juridiquement simple : le choix des représentants de l'État à l'étranger – ambassadeurs et ministres plénipotentiaires – ne doit pas pouvoir échapper au contrôle de la représentation nationale. La tradition républicaine ne peut tolérer des niches personnalisables dans le domaine constitutionnellement partagé des relations extérieures<sup>2314</sup>. A cet égard, l'intervention du ministre des Affaires étrangères dans l'instrumentalisation du droit de légation du président de la République garantit, au moins formellement, le respect de cette exigence. Son acuité est moindre, en revanche, dans le cadre d'exercice des pouvoirs de guerre du président de la République.

---

<sup>2314</sup> Cette dimension personnelle n'est observable que dans la co-régence de la principauté d'Andorre. Or, on a vu que l'action présidentielle dans cette hypothèse n'engage pas la France, mais le président de la République agissant en qualité de personne physique (voir *supra*).

## 2. La collaboration du ministre des Affaires étrangères dans l'exercice des pouvoirs de guerre du président de la République (art. 15 C)

988. Aux termes de l'article 15 de la Constitution, « [l]e président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et les comités supérieurs de la défense nationale ». Rares sont les auteurs qui ne voient pas dans cette disposition une source déterminante de la prééminence institutionnelle du Chef de l'État de la V<sup>ème</sup> République. Le caractère partagé de ce legs monarchique impose pourtant un partenariat entre les deux têtes de l'Exécutif que relativise, en pratique, la lecture combinée de l'article 5 de la Constitution.

989. Retranché derrière sa fonction de « garant de l'intégrité du territoire et du respect des traités » le Président s'attribue, en pratique, un rôle central en temps de guerre...mais aussi et surtout, en temps de paix. Car, dans le contexte immédiat de l'après Seconde guerre mondiale, la France s'est fixée pour objectif de pérenniser ses relations extérieures. Conformément à la tradition constitutionnelle<sup>2315</sup>, il n'est donc plus question de réhabiliter la vision carolingienne du roi seigneur de la guerre pour l'offensive et la conquête<sup>2316</sup>. Une lecture systémique de la Constitution de 1958 atteste du caractère partagé des pouvoirs de guerre du président de la République.

990. Reprenant les dispositions de l'article 33 de la Constitution de 1946, l'article 15 de la Constitution réserve au président de la République la présidence des conseils de défense et le titre de « chef des armées ». Cependant, les articles 20 et 21 de la Constitution mettent également la force armée à la disposition du Gouvernement et désignent le Premier ministre comme le « responsable de la défense nationale ». L'ambiguïté découlant de combinaison de ces dispositions a été levée par une ordonnance du 7 janvier 1959 prise sur la base de l'article 92 de la Constitution. Elle a été signée par le général de GAULLE en sa qualité de dernier président du Conseil de la IV<sup>ème</sup> République et contresignée par les membres du Gouvernement qui, en vertu de la Loi constitutionnelle du 3 juin 1958, avaient participé à la rédaction du projet de Constitution. Or, au sens de l'article 9 de cette ordonnance, le véritable chef des armées serait le Premier ministre. Cette disposition prévoit, en effet, que la qualité de « responsable de la défense nationale [il] exerce la direction générale et la direction militaire de la défense. A ce titre, il formule les directives générales pour les négociations concernant la

---

<sup>2315</sup> Cette tradition est rappelée en substance dans le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946: « [l]a République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international. Elle n'entreprendra aucune guerre dans des vues de conquête et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple » (alinéa 14).

<sup>2316</sup> ZOLLER (E.), *Op. cit.*, pp. 80-81.

défense et suit le développement de ces négociations. Il décide de la préparation et de la conduite supérieures des opérations et assure la coordination de l'activité en matière de défense de l'ensemble des départements ministériels ». L'apparente « abnégation dont [le général de GAULLE] a fait preuve en assumant la paternité de ce texte », alors même que son intérêt pour la défense et la volonté de renforcer l'arsenal nucléaire de la France étaient notoirement connus dès cette époque, n'a pas manqué d'interpeller la doctrine constitutionnaliste: « l'interprétation juridique correcte de la Constitution est contraire au bon sens », fait valoir le Professeur Bernard CHANTEBOUT<sup>2317</sup>. En définitive, ce sont les décrets du 18 juillet 1962<sup>2318</sup> et du 14 janvier 1964 qui « ont mis l'organisation de la défense française en harmonie avec le caractère présidentieliste du régime »<sup>2319</sup>, quitte à « trah[ir] nécessairement la volonté du constituant »<sup>2320</sup>. De fait, l'unanimité que suscite, depuis cette période, la prédominance de l'Elysée dans la conduite des opérations extérieures de la France invite à ne pas épiloguer davantage sur cette problématique largement commentée par la doctrine généraliste<sup>2321</sup> et spécialisée<sup>2322</sup>. L'articulation des pouvoirs de guerre du chef de l'État avec la fonction de ministre des Affaires étrangères implique de recentrer le champ d'études autour d'une problématique peu évoquée de la doctrine : la réalité du jeu d'influences que le Quai d'Orsay détient dans la conduite de la politique militaire.

**991.** Vu sous un angle essentiellement fonctionnaliste, le désintérêt des auteurs est parfaitement justifié au regard des pouvoirs d'attribution que le droit reconnaît expressément aux ministres « des armées », « de l'Intérieur » et « des finances et des affaires économiques »

<sup>2317</sup> *Ibid.*

<sup>2318</sup> Le décret n° 62-808 du 18 janvier 1962 a été pris en application de l'ordonnance susmentionnée de 1959. Il retire au Premier ministre le pouvoir décisionnel qui lui avait été reconnu en conseils de défense. Désormais ce sont les conseils « réunis et présidés par le président de la République » qui décident. Autant dire, le chef de l'État. De même, son pouvoir d'exécution est affaibli par la revalorisation du rôle de coordination du Secrétariat général de la Défense Nationale noyautée dès cette époque par l'Elysée. Il sera complété par le décret n° 64-46 relatif aux forces aériennes stratégiques qui confère au ministre des Armées l'organisation, la gestion et la mise en condition d'emploi de la force de frappe dont la France venait de se doter sous l'impulsion du général de GAULLE. De même, il réserve au président de la République le pouvoir d'engager les forces nucléaires françaises. Les membres de l'opposition parlementaire – notamment François MITTERRAND et Paul COSTE-FLORET – y ont vu une atteinte inconstitutionnelle aux prérogatives législatives (art. 34 C) et gouvernementales (art. 21 C). Mais, elles seraient « tomber à plat devant la réponse, toute de bon sens, que leur fit POMPIDOU : la dissuasion reposant sur la crédibilité de la menace, seul l'élu direct du suffrage universel a une autorité suffisante pour formuler valablement celle-ci » [*Op. cit.*, p. 572 ; de même lire MASSOT (J.), *La présidence de la République en France*, La Documentation française, 1977, p. 128].

<sup>2319</sup> CHANTEBOUT (B.), « Le président de la République, chef des armées », *Op. cit.*, p. 573.

<sup>2320</sup> *Op. cit.*, p. 571.

<sup>2321</sup> GICQUEL (J.), GICQUEL (J.-E.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, *Op. cit.*, pp. 603-604 ; ARDENT (Ph.), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, *Op. cit.*, pp. 487-488 ; BLACHÈRE (Ph.), *Droit constitutionnel*, Coll. Les Fondamentaux, Hachette Supérieur, 2009, pp. 117-118.

<sup>2322</sup> Sur ce point, lire notamment COHEN (S.), « Le pouvoir politique et l'armée », *Pouvoirs* n°125, 2008, pp.19-28 ; COHENDET (M.-A.), *Le président de la République*, Coll. Connaissance du droit, Dalloz, 2002, pp. 88-95 ; BONIFACE (P.), « La défense et la cohabitation », *Op. cit.*, pp. 51-69 ; MASSOT (J.), *La présidence de la République en France*, *Op. cit.*, pp. 127-128.

– selon les dénominations retenues par l’ordonnance fondatrice du 7 janvier 1959 – à l’exclusion formelle du ministre des Affaires étrangères. Il est ainsi significatif que des quatre ministres appelés à siéger aux côtés du Premier ministre (art. 10) au sein du Comité de défense restreint (art. 7) et que préside le chef de l’État (art. 11), le responsable du Quai d’Orsay soit le seul à ne pas disposer de compétences particulières. En l’absence d’un pouvoir instrumental propre, voire d’une fonction de coordination spécifique, le ministre des Affaires étrangères relève *de facto* du régime de droit commun instauré par le Titre III de l’ordonnance qui prévoit que « [c]haque ministre est responsable de la préparation et de l’exécution des mesures de la défense incombant au département dont il a la charge » (art. 15). Mais, précisément, la soumission du ministre aux règles générales n’est pas cohérente par rapport au rang qu’il occupe au sein du Comité de défense restreint<sup>2323</sup>. L’article 10 le désigne, en effet, comme l’organe ministériel le plus important. Sa fonction est, ainsi, mentionnée juste après celles du Président de la République et du Premier ministre et juste avant celles du ministre de l’intérieur, des armées et des finances. Comment comprendre le grand écart observé entre la situation hiérarchique du ministre et l’absence de pouvoirs réglementaires spécifiques dans la gestion exécutive des affaires militaires? Une lecture combinée de l’ordonnance de 1959 avec les dispositions pertinentes de la Constitution de 1958 fait poindre quelques pistes de réflexions. A cet égard, il s’avère opportun, dans un premier temps, de resituer la problématique traitée dans le cadre institutionnel général délimité par le texte réglementaire.

**992.** L’article 2 de l’ordonnance précise que dans le domaine militaire, c’est au « pouvoir exécutif dans l’exercice de ses attributions constitutionnelles, [de prendre] les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis (...) ». Or, la combinaison de cette disposition avec l’article 1<sup>er</sup> de cette même ordonnance sert idéalement de point d’appui à une interprétation analogique balisant, en effet, le champ d’action du pouvoir exécutif dans son ensemble, l’article 1<sup>er</sup> précise que « la défense a pour objet d’assurer en tout temps, (...) l’intégrité du territoire (...) » et qu’ « elle pourvoit de même au respect (...) des traités (...) ». Or, les axes principaux de cette disposition ne sont pas sans rappeler des formulations bien connues de la présidence. La similitude des missions gouvernementales définies par l’article 1<sup>er</sup> avec celles du chef de l’État (art. 5 C) est pour le moins frappante. Elle jette un pont entre le domaine présidentiel de la défense et la sphère de compétences du ministre des Affaires étrangères. Concrètement, si on laisse au président de la République le soin de « garantir le respect de traités » c’est spécifiquement au chef du Département qu’il appartient de «

---

<sup>2323</sup> On rappelle que suite à l’adoption du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, en 2008, un décret du 24 décembre a refondu la structure du SG.D.N. Dans le cadre du nouveau secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, le ministre des Affaires étrangères a vu sa participation confortée au plan interministériel (voir *supra*).

pourvoir » à l'effectivité des fonctions internationales du Président de la République. Ce pouvoir instrumental serait donc le trait d'union juridique entre l'ordonnance de 1959 (art. 1<sup>er</sup> et 2), la Constitution (art. 5 et 15) et... le décret du 14 mars 1953 qui reconduit, sous la V<sup>ème</sup> République, le ministre des Affaires étrangères, dans son rôle historique d'exécutant privilégié de l'Exécutif suprême conformément à l'article 1<sup>er</sup> de ce décret.

**993.** Le ministre des Affaires étrangères de la V<sup>ème</sup> République n'a finalement pas vocation à faire la guerre comme il n'a pas vocation à faire la politique étrangère. Il n'assume pas moins un rôle déterminant dans le domaine militaire en palliant la faiblesse structurelle de la présidence en matière de collection et de traitements d'informations. M. Jean MASSOT le concède : « l'Élysée n'est pas la Maison Blanche »<sup>2324</sup>. Or, à l'heure où les conflits armés et leurs effets se mondialisent<sup>2325</sup>, il est dans l'intérêt du chef de l'État d'être capable de prendre le pouls de ses homologues, d'évaluer en temps réel l'impact que l'engagement ou le renouvellement de troupes françaises à l'étranger pourrait avoir au plan humanitaire, social, politique, économique. Car, au-delà de leur dimension internationale, ces exigences ont un coût électoral dans le système constitutionnel de 1958<sup>2326</sup>. Elles inspirent une vision rationnelle de l'articulation des pouvoirs internationaux du président de la République et du ministre des Affaires étrangères.

**994.** Pendant que le chef de l'État se charge de garantir l'indépendance de l'État et l'intégrité des traités en vigueur, le Quai d'Orsay s'emploie à préserver l'intégrité de son autorité politique sur la scène extérieure ce, que la France soit en temps de paix ou en temps

---

<sup>2324</sup> MASSOT (J.), *L'arbitre et le capitaine. La responsabilité présidentielle*, *Op. cit.*, p. 113.

<sup>2325</sup> Les attentats du 11 septembre 2001 et l'hypermédiatisation des réponses militaires et diplomatiques qu'ils ont manifestement induits, ont fait évoluer la conduite des politiques militaires et sécuritaires vers plus de transparence démocratique. Ainsi, la médiatisation quotidienne, la capture instantanée des temps forts des O.P.E.X. par le biais d'Internet et des communications satellitaires ont conduit progressivement les opinions publiques à s'intéresser de plus en plus aux choix stratégiques de la gouvernance et même à les devancer. Ainsi, le raid américain mené en vue de capturer le chef présumé d'Al Qaïda a-t-il été annoncé par un habitant d'Abbotabad sur son blog, près d'une heure avant l'annonce officielle de la mort du terroriste par le Président Barack OBAMA [GIRARD (Q.), « Comment la mort de BEN LADEN a fuité sur les réseaux sociaux », *Libération*, 2 mai 2011, article disponible sur le site Internet du quotidien : <http://www.liberation.fr/monde/01012334932-comment-l-information-de-la-mort-de-ben-laden-a-t-elle-fuite-sur-les-reseaux-sociaux>).

<sup>2326</sup> On soutient, en doctrine, l'hypothèse d'une « responsabilisation » de la fonction présidentielle consécutive à la révision constitutionnelle du Titre IX de la Constitution ainsi que des articles 67 et 68 C, opérée le 23 février 2007. « Cette responsabilité accrue, précise-t-il, représente sans doute un impératif démocratique dans un contexte où, depuis l'instauration du quinquennat en 2000, le régime se présidentialise progressivement. Cependant, le danger existe de voir cette responsabilité, en principe seulement pénale, glisser insensiblement vers une responsabilité politique. A cet égard, l'imprécision de la qualification des faits susceptibles d'enclencher une procédure de destitution ("manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat") est certainement fâcheuse. De même que le fait de ne plus parler de "Haute Cour de justice", mais simplement de "Haute Cour", comme si ce n'était plus de justice qu'il s'agissait peut apparaître comme un choix discutable » [PACTET (P.), MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), *Droit constitutionnel*, Sirey Université, Dalloz, 2010, p. 414].



de guerre. Loin de minorer son influence à l'égard de l'action exécutive, l'absence de pouvoirs spécifiques dans la direction des affaires militaires de la France, renforce donc le ministre des Affaires étrangères dans son rôle d'instrument privilégié de la présidence. De ce point de vue, on rejoint M. Jean MASSOT sur le fait que, dans le domaine spécifique des relations extérieures, il n'y a pas « quelque artifice à vouloir séparer pouvoirs et moyens de les exercer »<sup>2327</sup>. Cette assertion se vérifie particulièrement à tous les stades de la mise en œuvre du *treaty making power* du Président sans que pour autant, sa dépendance administrative à l'égard du Département ne remette en cause la prépondérance de ses choix en matière conventionnelle.

### **3. La collaboration du ministre des Affaires étrangères à l'exercice du *treaty making power* du président de la République (art. 52 à 55 C)**

**995.** La prééminence de l'Élysée est perceptible en amont et en aval de la procédure de conclusion des traités. De leur négociation à leur publication par voie décrétole, en passant par leur signature et leur ratification, le président de la République conserve l'initiative politique des accords internationaux. Mais, conformément au décret sus-évoqué du 14 mars 1953 le ministre des Affaires étrangères y demeure techniquement associé.

**996.** S'agissant du pouvoir de négociation du président de la République, il est spécifiquement envisagé, en matière de traité, à l'alinéa 1 de l'article 52 de la Constitution. Bien que son exercice constitue un élément crucial, en pratique, il est rarement le fait du chef de l'État. Dans la majorité des cas, les traités sont négociés en son nom par des plénipotentiaires. Les raisons tiennent principalement « à la complexité des traités, à leur nombre et à leur diversité »<sup>2328</sup>. L'habilitation de ces négociateurs matérialise le cheval de Troie dont le ministre des Affaires étrangères se sert pour pénétrer le domaine conventionnel de la présidence.

**997.** On rappelle que la circulaire du 30 mai 1997 impose à tout agent représentant la France dans le cadre d'une procédure solennelle de solliciter préalablement les pleins pouvoirs auprès de la direction des affaires juridiques du Quai d'Orsay (sous-direction des accords et traités)<sup>2329</sup>. Ils sont signés par le président de la République et contresignés par le

---

<sup>2327</sup> MASSOT (J.), *La Présidence de la République en France*, *Op. cit.*, p. 155.

<sup>2328</sup> ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 74.

<sup>2329</sup> §.IV-2 de la circulaire. Cette exigence vaut en termes identiques pour la procédure de conclusion d'un accord en forme simplifiée à cette nuance terminologique près, que ce sont des « pouvoirs simples » qui devront être

Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères. Ils établissent formellement la légitimité représentative du plénipotentiaire et l'autorisent à signer l'acte au nom du président de la République. Cependant, à ce stade de la procédure, leur paraphe n'engage pas encore la France au plan conventionnel. Ainsi, les pouvoirs sont-ils toujours donnés « sous réserve de Nos Lettres de ratification », ce qui signifie que la France n'est pas encore juridiquement liée au traité dans l'ordre international.

**998.** S'agissant du pouvoir de signature du président de la République, on le déduit « naturellement » en doctrine du pouvoir de négociation qui lui est attribué à l'article 52<sup>2330</sup>. Mais, en pratique, son exercice *intuitu personae* est circonscrit à des événements diplomatiques de grande envergure comme en témoigne la signature du Traité franco-allemand de 1963 signé par le général de GAULLE en personne et le chancelier Konrad ADENAUER. D'après les usages, il appartenait en principe au responsable de Matignon, et non au président de la République, d'apposer sa signature à côté de celle de son homologue allemand. Mais, le souci de marquer solennellement la réconciliation franco-allemande a justifié une entorse au Protocole. Elle est d'autant moins sujette à caution au regard de la pratique diplomatique française de la V<sup>ème</sup> République qu'en pratique, le président de la République délègue souvent à son Premier ministre et au ministre des Affaires étrangères, le soin de signer en son nom un traité. Dans le même ordre d'idées, on peut citer l'initiative prise par le Président GISCARD D'ESTAING, le 6 octobre 1974 de signer un accord bilatéral en forme simplifiée en matière de coopération commerciale et économique. Son intervention était motivée par le fait que le co-contractant de la France avait lui-même la qualité de chef d'État. Par respect envers les honneurs dus au rang du Président Léonid BREJNEV, le

---

requis auprès du ministre des Affaires étrangères. Dans tous les cas de figure, l'autorité qui sollicite une habilitation doit transmettre au Quai d'Orsay « un dossier comprenant :

- une note précisant les nom, prénom(s) et qualité du bénéficiaire des pouvoirs (ainsi que son grade éventuel dans l'ordre national de la Légion d'honneur pour les pleins pouvoirs), le nom de l'agent compétent du service traitant, le nom de l'agent de la direction des affaires juridiques qui a suivi le dossier et, pour les accords entrant en vigueur à la signature, les lettres par lesquelles les ministres intéressés ont donné leur accord ;
- une note explicative comportant une analyse sommaire de l'accord et indiquant, lorsque celui-ci doit entrer en vigueur du seul fait de sa signature, les raisons pour lesquelles il n'a pas à être soumis au Parlement ;
- le texte définitif de l'accord ou à défaut sa dernière version, ainsi que les modifications susceptibles d'y être apportées (en un seul exemplaire pour les pouvoirs simples, en deux exemplaires pour les pleins pouvoirs).

Si la signature n'a pas lieu, le ministre concerné fait retour des pouvoirs, accompagnés d'une note explicative, au ministre des affaires étrangères.

Les délais nécessaires à la délivrance des pouvoirs sont normalement les suivants :

- une semaine pour des pouvoirs simples, délivrés par le ministre des affaires étrangères pour la signature d'un accord en forme simplifiée conclu au nom du Gouvernement ;
- trois semaines pour des pleins pouvoirs, délivrés par le Président de la République pour la signature d'un accord en forme solennelle conclu en son nom.

Il est également d'usage de délivrer des pouvoirs pour la participation aux conférences diplomatiques destinées à élaborer un instrument international,

lesquels permettent en général "de siéger, négocier et voter" ».

<sup>2330</sup> ZOLLER, *Op. cit.*, p. 75.

président de la République a donc paraphé en personne l'accord franco-soviétique. Pour autant, à ce stade de la procédure sa signature n'engage pas encore la France définitivement. Le traité n'aura d'effets juridiques contraignants qu'à l'issue de sa ratification.

**999.** Au sens de l'article 52 (al. 2) C, l'expression du consentement de la France à être définitivement liée par un traité est laissée à la discrétion du Président<sup>2331</sup>. Sur ce point, la circulaire de 1997 en précise les aspects procéduraux en rappelant que « le ministre des affaires étrangères est compétent pour mettre en oeuvre la procédure permettant à la France d'exprimer son consentement à être liée ». On peut y voir un renvoi explicite à l'article 1<sup>er</sup> du décret du 14 mars 1953. En pratique, il appartient en effet aux services du Quai d'Orsay de préparer l'acte de ratification. Celui-ci a conservé la forme de la lettre patente employée sous l'Ancien Régime. « Les lettres patentes sont des lettres ouvertes, sur papier fileté or cadre rouge comportant une adresse au nom du président de la République : "François MITTERRAND, Président de la République française, A tous ceux que ces présentes Lettres verront, Salut" »<sup>2332</sup>. Dans le dispositif, le pluriel de majesté est conservé par le président de la République. L'acte se termine par une formule exécutoire et est authentifié par le sceau de la République. Il est alors signé par le chef de l'État et contresigné par le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères. Sur ce point, la doctrine insiste bien : l'instrument de ratification est constitué par « l'ensemble » de ces formalités et ne se résume donc pas à la seule signature ou au seul engagement exprimé par le président de la République<sup>2333</sup>. Le manquement, par exemple, à l'exigence du contreseing primo-ministériel et ministériel constitue un vice de forme substantiel qui peut justifier l'annulation de la procédure de ratification. Depuis 1998, le juge administratif apprécie son irrégularité dans le cadre du contrôle du décret de publication du traité<sup>2334</sup>.

**1000.** Qu'ils soient conclus en forme solennelle ou en forme simplifiée, les actes conventionnels doivent être régulièrement publiés par décret présidentiel pour pouvoir être

---

<sup>2331</sup> Ce caractère discrétionnaire transparaît, notamment, dans la mise en œuvre de l'article 53 C. Ainsi, la loi d'autorisation de ratification accordée par le Parlement pour la conclusion de certains traités limitativement énumérés à l'article 53 C, ne lie pas le président de la République. Il demeure libre d'y donner suite ou non, car l'acte de ratification s'analyse en un acte de souveraineté au plan du droit international. L'hypothèse d'une compétence liée postulerait une hiérarchisation des volets externe et interne de la souveraineté de l'État. Or, la soumission du premier volet au second se heurterait au principe du monopole coutumier que le Pouvoir exécutif détient dans la conduite de la politique étrangère. Dans cette optique, la cohérence du processus démocratique postulerait, dans le domaine d'application de l'article 53 C, un exercice autonome des prérogatives internationales du président de la République et du Parlement.

<sup>2332</sup> ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 76. On pourra apprécier le caractère multiséculaire de la formule employée pour investir des pleins-pouvoirs les négociateurs français en se reportant aux formules des lettres patentes usitées sous l'Ancien Régime (voir par exemple, Annexe I, texte 19).

<sup>2333</sup> *Op. cit.*, p. 77.

<sup>2334</sup> CE Ass., 18 déc. 1998, *S.A.R.L. du parc d'activités de Blotzheim*,

opposables en droit interne, conformément à l'article 55 C. Cette obligation est également rappelée à l'article 3 du décret de 1953<sup>2335</sup>. Sur sa base, le Quai d'Orsay a établi le principe selon lequel « la publication d'un accord est (...) la règle, la non-publication, l'exception »<sup>2336</sup>. Un décret du 11 avril 1986 a étendu cette exigence aux réserves et aux déclarations interprétatives qui accompagneraient éventuellement les instruments de ratification ou d'approbation. De même, les actes portant dénonciation ou retrait d'un accord international sont couverts par cette procédure<sup>2337</sup>. En l'espèce, la prééminence du chef de l'État est garantie au plan procédural par le fait que la publication des accords internationaux s'effectue toujours par décret pris en Conseil des ministres. En conséquence, l'apposition de sa signature sur le décret de publication est déterminante de l'application du traité en droit interne, comme l'a établi le Conseil d'État dans son arrêt d'assemblée *Société Navigator* de 1965<sup>2338</sup>. La portée réactionnaire de cette jurisprudence n'est pas sans conséquence sur l'effectivité de l'autonomie d'action du Gouvernement en matière conventionnelle.

**1001.** En assimilant le décret présidentiel à une approbation *a posteriori* de la conclusion d'accords gouvernementaux, la Haute juridiction administrative s'inscrit dans la continuité de la pratique gouvernementale de la IV<sup>ème</sup> République<sup>2339</sup>. Mais, sous le régime de 1958, son attachement indéfectible à la conception monopolistique du pouvoir de représentation de l'État fait surtout le lit de la pratique présidentialiste. Dans l'optique du Conseil d'État, le président de la République demeure, ainsi, le seul véritable organe habilité à engager la France au plan conventionnel. L'analyse du Professeur Paul REUTER se veut plus consensuelle : en dédoublant la notion d'approbation, les tribunaux auraient « rétabli l'équilibre » au sein du monopole que l'Exécutif détient dans la conduite de la politique

---

<sup>2335</sup> Article 3, Décret du 14 mars 1953 : « Après transmission au ministre des affaires étrangères et, s'il y a lieu, ratification, les conventions, accords, protocoles ou règlements, prévus aux articles précédents et de nature à affecter, par leur application, les droits ou les obligations des particuliers, doivent être publiés au Journal officiel de la République française. (...) »

<sup>2336</sup> Circulaire du 2 mai 1982 (*M.A.E.*, I, p. 250).

<sup>2337</sup> Cette extension prévue par le décret de 1986 n'est pas innovante en soi. Il entérine une pratique déjà bien établie à l'époque par le Quai d'Orsay de faire « systématiquement » publier au *J.O.R.F.* les réserves qui affectent les conventions multilatérales. De même, s'agissant de l'obligation de publicité de la dénonciation des traités, elle avait été évoquée dans une circulaire du Ministre des Relations extérieures du 9 mai 1983 [En ce sens, lire BURDEAU (G.), « Les engagements internationaux de la France et les exigences de l'État de droit », *A.F.D.I.*, 1986, Vol. 32, pp. 852-855].

<sup>2338</sup> CE Ass., 13 juin 1965, *Société Navigator* ; *Rec.* 1965, 422, concl. FOURNIER ; *R.G.D.I.P.*, 1966, p. 498.

<sup>2339</sup> Dans son considérant de principe, le Conseil d'État considère qu'« il résulte des articles 26 et 28 de la Constitution du 27 octobre 1946 alors en vigueur, que les traités diplomatiques n'ont force de loi que s'ils ont été régulièrement ratifiés et publiés ; que dans le cas d'un accord dit "en forme simplifiée", c'est-à-dire négocié sans que le président de la République ait eu à délivrer de pleins pouvoirs, la ratification exigée par la Constitution doit être entendue comme une simple approbation donnée par le chef de l'État ; que cette approbation peut notamment résulter de la signature par le président de la République d'un décret de publication dudit accord au *Journal officiel* de la République française ».

étrangère<sup>2340</sup>. La pratique cohabitationniste est venue affiner ce dernier constat en établissant de manière empirique le caractère relatif de l'équilibre des pouvoirs exécutifs dans la conduite de la politique étrangère. La dimension consensuelle traditionnellement attachée au rôle diplomatique du ministre des Affaires étrangères l'imposerait presque, dans ce climat de crise, comme le garant naturel de cet équilibre.

### **Paragraphe 3. L'apport de la pratique cohabitationniste à la fonction de ministre des Affaires étrangères : la normalisation politique de son pouvoir de coordination**

**1002.** « Tour à tour louée et stigmatisée, la cohabitation a tenu une place importante dans le fonctionnement des institutions de la V<sup>ème</sup> République et dans la conduite de la diplomatie et de la défense de la France »<sup>2341</sup>. On la présente volontiers comme une « mode de gestion trop compliqué »<sup>2342</sup>. Malgré tout, dans le domaine spécifique des Affaires étrangères, les vicissitudes affrontées par l'Exécutif bicéphale ont grandement contribué à la normalisation du rôle politique du ministre des Affaires étrangères en établissant, dans la sphère directionnelle, la dimension stratégique de son pouvoir de coordination. Pourtant, dans son principe, la cohabitation n'est pas favorable à l'autonomie d'action du ministre.

**1003.** En effet, la lecture présidentialiste de la Constitution de 1958 contribue à rééquilibrer l'exercice du pouvoir décisionnel du Premier ministre, mais à la différence de ce que l'on a pu observer sous les régimes d'assemblée, le responsable du Département ne suit pas la même pente ascendante que le chef du Gouvernement. La Section précédente a établi le fait que la constitutionnalisation d'un domaine gouvernemental extérieur autonome a emporté, au plan normatif, une conception éminemment restrictive du rôle diplomatique du ministre des Affaires étrangères. Par le passé, les périodes de crise avaient, pourtant, permis aux titulaires de se ménager une marge d'action discrétionnaire sur la scène politique internationale. Cependant, la pratique diplomatique observée sous les différentes cohabitations de la V<sup>ème</sup> République n'entraîne pas de bouleversements statutaires significatifs pour le ministre des Affaires étrangères. Elle montre, au contraire, que en période de circonstances exceptionnelles, la plénitude des fonctions diplomatiques des deux chefs de

---

<sup>2340</sup> REUTER (P.), « Le droit international et la place du juge français dans l'ordre constitutionnel national », *in L'application du droit international par le juge français*, Colloque S.F.D.I. (1970), A. Colin, 1972, pp. 17-42 ; notamment pp. 33-38.

<sup>2341</sup> COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie. Atout ou handicap ? », Article publié à l'Annuaire Français des Relations Internationales, 2003, p. 344 ; disponible sur le site Internet du Centre Thucydide : <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/cohen2003.pdf>.

<sup>2342</sup> *Ibid.*

l'Exécutif leur demeure acquise, l'un par la force des usages, l'autre par l'exégèse de la Constitution de 1958. Malgré tout, la fonction traditionnelle de coordination du chef du Quai d'Orsay se trouve revalorisée par l'adjonction informelle d'une responsabilité induite par la tension continue entre le président de la République et le Premier ministre: celle de garant de l'équilibre institutionnel dans la conduite de la politique étrangère.

**1004.** Le risque sous-tendu par l'hypothèse d'un déséquilibre directionnel en matière internationale donne corps à ce célèbre proverbe arabe : « lorsque les capitaines sont plusieurs, les navires chavirent ». Dans cette optique, la fonction de relais que le ministre des Affaires étrangères assure entre l'Elysée et Matignon en période cohabitationniste consiste, précisément, à s'assurer que le « navire-État » garde un cap unique et ne sombre pas. Car, sous la V<sup>ème</sup> République, le poids politique que la tradition confère au ministre est, *in fine*, instrumentalisé dans un but ultime appelé à transcender les querelles de majorité. C'est en ce sens que l'on évoquait précédemment l'hypothèse d'une « présidentialisation rationalisée de la conduite de la politique étrangère »<sup>2343</sup> emportant la relativisation de la mise sous tutelle du Quai d'Orsay par l'Elysée. Cet infléchissement de la conception restrictive du rôle ministériel s'appréciant de manière diffuse à travers les rapports de force des deux chefs de l'Exécutif, une présentation à la fois chronologique et empirique s'avère opportune pour le serrer au plus près. En pratique, il aura fallu successivement une cohabitation conflictuelle, apprivoisée puis apaisée (A) pour que le rôle arbitral du ministre des Affaires étrangères sorte politiquement raffermi au niveau de la conduite de la politique étrangère sous la V<sup>ème</sup> République (B).

### **A) Un ministre otage de l'équilibre des forces au sein de l'Exécutif suprême sous les trois cohabitations**

**1005.** Le rôle du ministre des Affaires étrangères est-il imperméable aux vicissitudes du pouvoir politique ? La réponse à cette interrogation constitue le véritable défi que le système de 1958 pose aux deux têtes de l'Exécutif lorsque leurs vues politiques divergent. Peuvent-ils, en effet, se permettre d'exporter leurs rapports de force dans la sphère internationale ? Dans quelles mesures et limites, leurs antagonismes politiques peuvent-ils affecter l'autorité et les conditions d'exercice des prérogatives du chef de la diplomatie française ? *A priori*, que l'on soit en période de fait majoritaire ou d'alternance, la donne statutaire ne change pas pour le ministre. Il demeure l'exécutant de la gouvernance. La cohabitation révèle, de manière spécifique, l'existence d'un lien de subordination distendu à l'égard de l'Elysée et une

---

<sup>2343</sup> Voir *supra* (§. 841).

solidarité d'action renforcée avec les membres du Gouvernement. Du moins en théorie car la pratique institutionnelle de cette période se veut aussi nuancée que celle observée précédemment en période présidentialisée.

**1006.** La cohabitation est une parenthèse avant tout politique et accessoirement juridique. Il en résulte pour le ministre que ses pouvoirs demeurent toujours soumis à un principe d'ajustement, à cette nuance près, que leur amplitude ne dépend plus de la volonté exclusive du président de la République mais des concessions que la lettre constitutionnelle lui contraint d'accorder au chef du Gouvernement. Cependant, en termes de pouvoir d'action, on ne saurait présenter les Présidents MITTERRAND et CHIRAC comme les successeurs des Présidents des régimes d'assemblée. Tous pénétrés, il est vrai, sont pénétrés de leur fonction dirigeante, mais contrairement à la pratique constitutionnelle antérieure, les chefs d'État de la V<sup>ème</sup> République ne se contentent plus « d'inaugurer des chrysanthèmes ». On l'a vu, le texte de 1958 a doté le chef de l'État de pouvoirs réels qui lui donnent, en matière diplomatique, une « denrée rare [appelée] "marge de manœuvre" »<sup>2344</sup>.

**1007.** Toutes les problématiques que sous-tend la direction politique de la politique extérieure en période de cohabitation sont finalement cristallisées autour de cette tension continue qui articule les prérogatives des deux représentants constitutionnels de l'État. Selon que cet antagonisme soit plus ou moins marqué ou, à l'inverse, qu'il soit relativisé par une collaboration véritable entre les deux têtes de l'Exécutif, la maîtrise des « Affaires étrangères », tantôt permettra au président de la République de rester en course, tantôt offrira au Premier ministre l'occasion exceptionnelle de [con]courir aux côtés du chef de l'État. Néanmoins, l'exigence d'une conduite cohérente de la politique étrangère les empêchera toujours, l'un comme l'autre, de faire la course seul en tête ou à part. Ce jugement peut paraître péremptoire et nécessite d'être étayé par l'évocation de la pratique politique qui a dû « apprendre »<sup>2345</sup> à composer avec les trois cohabitations de la V<sup>ème</sup> République. Aux affrontements de la première heure (1), a succédé une période d'apprivoisement fonctionnel

---

<sup>2344</sup> COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie. Atout ou handicap ? », *Op. cit.*, p. 355. Le principe d'une dyarchie exécutive est loin de préjudicier à l'autonomie d'action du pouvoir exécutif suprême. Dans une perspective comparée, la marge d'action du président de la République est plus grande impartie à son homologue américain, en termes de pouvoirs juridiques et, plus aisée que celle de son homologue norvégien, en termes de responsabilité politique.

<sup>2345</sup> Le terme est topique. La cohabitation, comme on aura l'occasion de le souligner dans la conclusion de la présente Section, n'est pas appelée à durer en termes de système politique. Elle est vécue comme une expérience déviante pour les uns – notamment, on l'a vu pour les thuriféraires du présidentielisme, tel M. Jean MASSOT qui juge nécessaire une révision de la Constitution pour empêcher la survenance d'une quatrième cohabitation – et comme une parenthèse propice à une évaluation critique du régime parlementaire de la V<sup>ème</sup> République pour d'autres – c'est notamment, l'idée force de l'article précité du Professeur Samy COHEN et c'est également la posture qu'on ralliera dans le cadre de la confrontation du rôle du ministre des Affaires étrangères et européennes à la donne politique de la cohabitation.

(2) qui a jeté les premières bases – chancelantes – d'une co-gestion institutionnalisée en matière d'Affaires étrangères (3).

## 1. Les Affaires étrangères sous la première cohabitation (1986-1988)

**1008.** Lorsque M. Jacques CHIRAC est nommé Premier ministre en 1986, il ne cache déjà pas son intérêt pour les prochaines échéances présidentielles. Matignon n'est, pour lui, qu'un tremplin vers l'Élysée. Ses rapports avec le Président MITTERRAND se placent donc sous le signe de la compétition. Les relations extérieures comptent, alors, parmi les domaines de l'action politique où elle se veut la plus rude<sup>2346</sup>. Prenant l'opinion publique pour arbitre, chacune des deux autorités revendique la responsabilité constitutionnelle de la conduite de la politique étrangère. Mais qu'en est-il précisément du cadre normatif respectif de leurs prérogatives internationales ? La Constitution fait du président de la République le garant de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire (art. 5 C), elle le promeut chef des armées (art. 15 C) et le reconduit dans son rôle de représentant de l'État habilité à négocier et à ratifier les traités (art. 52, al. 1 C). Elle confie au Premier ministre, en sa qualité de chef du Gouvernement, la responsabilité de déterminer et de conduire la politique de la nation (art. 20 C) ainsi que celle de la défense nationale (art. 20 C) ; elle lui confère, surtout et de manière toute à fait innovante dans l'histoire constitutionnelle française, le pouvoir exprès de conclure des « accords non soumis à ratification » (art. 52, al. 2 C) ainsi que des « accords soumis à approbation » (art. 55 C). Le caractère succinct de la présentation du cadre d'action des gouvernants en matière internationale est révélateur d'une lacune sans doute encore plus grave que le flou entretenu autour de la matérialité des pouvoirs du président: si les liens traditionnels entre défense et diplomatie se maintiennent au même titre que la présence de la fonction de représentation du chef de l'État, il est à regretter que l'énumération des compétences des gouvernants ne s'inscrive pas dans un rapport hiérarchique. Cette absence ne manque pas de susciter de graves crispations durant la première cohabitation.

**1009.** En pratique, les chefs d'État et de Gouvernement se montrent peu soucieux de respecter les prérogatives de l'un comme de l'autre. Ils tentent, par le jeu de concessions réciproques, de déterminer des lignes de démarcation dans ce qui n'est plus le pré carré du président de la République. Malgré tout, en pratique, Matignon s'est engagé à préserver les canaux de communication privilégiés entre l'Élysée et le Quai d'Orsay. Ainsi, le président continuera à recevoir toutes les semaines les ministres des Relations extérieures et de la

---

<sup>2346</sup> Cette compétition transparaît ostensiblement dans le cadre des voyages des deux chefs de l'Exécutif à l'étranger, et notamment de leur participation aux sommets diplomatiques tels le G7 (voir *supra* et *infra*).



Défense, ainsi que tous les télégrammes et notes diplomatiques<sup>2347</sup>. De même, il obtient de conserver l'initiative du recours à l'arme nucléaire. S'agissant précisément du domaine constitutionnel de la Défense, le Professeur Samy COHEN rapporte que lors d'une réunion à l'Élysée le 2 avril 1986, le Premier ministre Jacques CHIRAC et son ministre de la Défense, M. André GIRAUD, auraient reconnu « explicitement la "prééminence" du président en ce qui concerne les opérations militaires extérieures »<sup>2348</sup>. L'ensemble de ces concessions constitue le prix dont s'était acquitté le chef du Gouvernement pour avoir le droit d'accompagner le Président MITTERRAND au sommet des pays industrialisés de Tokyo sus-évoqué. On pourrait penser que c'était une piètre concession au regard des prérogatives constitutionnelles du chef de l'État, en particulier quand on se rappelle l'humiliation que le Président avait infligé à « son » Premier ministre à l'issue du sommet sous couvert de respecter le Protocole d'État. En réalité, l'épisode de Tokyo a marqué, au plan historique, le coup d'envoi d'une sournoise opération de sape de l'autorité internationale de François MITTERRAND. Car, dès son retour en France, le chef du Gouvernement a entendu s'« [e]ntour[er] d'une équipe assez étoffée, [et a] tenté de faire de Matignon le centre d'impulsion et de coordination de la politique étrangère »<sup>2349</sup>. Au fur et à mesure qu'il s'acheminait vers les échéances présidentielles, l'ambition politique de M. Jacques CHIRAC n'était plus la seule source de sa motivation : il avait fait de la marginalisation du rôle international de François MITTERRAND un challenge personnel<sup>2350</sup>.

**1010.** Revenant partiellement sur ces concessions, le chef du Gouvernement a commencé à « appauvrir inéluctablement l'information de l'Élysée »<sup>2351</sup>. Pour se faire, il a sélectionné les dépêches et les télégrammes diplomatiques en prenant soin d'écarter celles touchant aux dossiers sensibles de l'époque – Iran, Syrie, lutte anti-terroriste, négociations en vue d'obtenir la libération des otages français à Beyrouth, etc. – et en diminuant le flux des notes de fond provenant des directions du Quai d'Orsay<sup>2352</sup>. La rétention d'information au niveau des hautes sphères politiques, en soi n'est pas une pratique innovante. On se rappelle, en effet, que la maîtrise gouvernementale de l'information diplomatique avait déjà contribué à l'affadissement de l'action internationale présidentielle sous les régimes d'assemblée<sup>2353</sup>.

---

<sup>2347</sup> ARDANT (Ph.), DUHAMEL (O.), « La dyarchie », *Pouvoirs* n°91, 1999, p. 15.

<sup>2348</sup> COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie. Atout ou handicap ? », *Op. cit.*, p. 345.

<sup>2349</sup> *Ibid.*

<sup>2350</sup> *Ibid.*

<sup>2351</sup> ARDANT (Ph.), DUHAMEL (O.), « La dyarchie », *Op. cit.*, p. 17.

<sup>2352</sup> *Op. cit.*, p. 15.

<sup>2353</sup> Voir *supra* (Partie II-Titre I-Chap. II-Sect. I-§.1). Il semble, toutefois, que suite à cette pratique du Premier ministre CHIRAC, les présidents successifs ont imposé au Gouvernement l'envoi de tous les télégrammes diplomatiques, « ce qui n'était pas le cas dans les débuts de la première cohabitation », relève la doctrine [*Op. cit.*, p. 16 ; de même, COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie. Atout ou handicap », *Op. cit.*, p. 348.].

Malgré tout, un paramètre contemporain à la V<sup>ème</sup> République va justifier l'impossibilité pour le Gouvernement d'isoler le Président ou à tout le moins de le cantonner dans un rôle de figurant en matière internationale : la maîtrise élyséenne du pouvoir de déclenchement de l'arme nucléaire. Cette prérogative a favorisé l'inversion du rapport de force arrêté par la Constitution au niveau de la direction de la politique militaire. C'est, ainsi, qu'entre 1986 à 1988, son invocabilité par le chef de l'État lui permet de subordonner toute décision gouvernementale mettant en jeu des opérations militaires extérieures à l'aval préalable de l'Elysée. Incontestable en période normale, la prééminence du chef de l'État en matière de politique de défense l'est tout autant en période de cohabitation.

**1011.** Sans conteste, le lien privilégié qui unissait depuis 1958 le chef de l'État au ministre des Affaires étrangères a beaucoup souffert des excès de la première cohabitation<sup>2354</sup>. Et, si en pratique, François MITTERRAND « a plié, [il] n'a pas rompu [et a même] fini par se redresser » de l'aveu d'un ancien Premier ministre de la cohabitation<sup>2355</sup>. Il le fallait bien, s'il voulait conserver la maîtrise des principaux leviers de l'État, à commencer en matière de relations extérieures. En ce domaine, il s'est entouré d'une garde rapprochée éclectique mais composée de collaborateurs zélés, d'agents du Protocole, et des fidèles placés à des postes clés de l'administration du Quai d'Orsay « en prévision de cette échéance »<sup>2356</sup>. C'est ainsi qu'il est parvenu à conserver une marge discrétionnaire dans l'action diplomatique. De même, en affaires européennes, il s'est efforcé d'entretenir les soutiens solides qu'il avait établis bien avant l'arrivée de la droite au Gouvernement<sup>2357</sup>. Ils lui garantissent un rôle influent dans la gestion française de tous les grands dossiers inscrits à l'ordre du jour du Conseil européen même si, au plan procédural, ils relèvent prioritairement du Premier ministre<sup>2358</sup>. François MITTERRAND ne lui a, guère, laissé le choix en parvenant à imposer à la délégation

---

<sup>2354</sup> « La cohabitation ne transforme pas l'Elysée en Palais au bois dormant, observe-t-on en doctrine. François MITTERRAND en particulier n'a peut-être jamais autant reçu que pendant la première cohabitation, avec une prédilection, semble-t-il, pour les chefs d'entreprise. S'il n'y a aucune raison que le contenu de ces entretiens soit porté à la connaissance de Matignon, peut-il en être de même des entretiens avec des chefs d'État étrangers ? Il ne s'agit plus ici de politique de politique intérieure, mais d'informations concernant les relations extérieures de la France, le président ne doit-il pas en faire profiter le Quai d'Orsay ? (...) » [ARDANT (Ph.), DUHAMEL (O.), « La dyarchie », *Op. cit.*, p. 18. Cette dernière question ne se comprend que par rapport au caractère inusité du rapport de coordination entre l'Elysée et le Quai d'Orsay : pour la première fois dans l'histoire de la V<sup>ème</sup> République, ils sont d'obédience politique différente. Autant dire, dans le contexte de la première cohabitation, des ennemis.

<sup>2355</sup> BALLADUR (E.), *Passion et longueur de temps*, Fayard, Paris 1989, p. 224.

<sup>2356</sup> COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie. Atout ou handicap ? », *op. cit.*, pp. 345-346.

<sup>2357</sup> A l'époque, le Président MITTERRAND peut compter sur l'appui de Mme Elizabeth GUIGOU, nommée au Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions économiques européennes, sur celui de M. François SCHEER à la tête de la Représentation française auprès des Communautés européennes et sur le soutien de M. Jacques DELORS à la présidence de la Commission européenne.

<sup>2358</sup> Voir en ce sens, la circulaire sus évoquée du 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen (reproduite en Annexe I, texte 128).

française comme aux services protocolaires étrangers la prévalence due à la fonction présidentielle<sup>2359</sup>.

**1012.** Finalement, cette première cohabitation a accouché d'un paradoxe : l'aveu d'impuissance du Premier ministre à soumettre le président de la République à la politique gouvernementale extérieure, ou plutôt, la capacité du président à imposer ses choix stratégiques au Gouvernement. Par exemple, lorsque le Premier ministre CHIRAC « suggère » au Président MITTERRAND de renégocier certaines clauses du traité d'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté européenne dans le sens souhaité par la majorité parlementaire de l'époque (R.P.R.), le chef de l'État lui a opposé fermement une fin de non-recevoir. C'est avec la même détermination qu'il a rejeté les modifications de sa politique de défense exigées par le Premier ministre telles que les demandes d'association à l'Initiative de Défense Stratégique (I.D.S.) promue par le Président américain Ronald REAGAN<sup>2360</sup>, de construction d'un missile stratégique mobile ou encore de modification de la doctrine dissuasive d'emploi de l'arme nucléaire tactique en doctrine offensive<sup>2361</sup>. Non content de défendre ses choix stratégiques, François MITTERRAND parvient également à les imposer lors des grands sommets stratégiques. Ainsi, il a joué un rôle majeur dans le démantèlement des euromissiles de même que dans la négociation interne à l'O.T.A.N. sur la modernisation des armes nucléaires tactiques. Il est allé jusqu'à négocier à l'insu de Matignon – et donc dans le secret le plus absolu – la création d'un Conseil de Défense franco-allemand<sup>2362</sup>.

**1013.** Prenant de la hauteur par rapport à la pratique de la première cohabitation, le Professeur Samy COHEN est parvenu à délimiter les zones d'influence respectives du Président de la République et du Gouvernement, au terme des neuf premiers mois de la cohabitation. Outre « une sphère à prédominance présidentielle » (défense, désarmement, relations franco-allemandes) et « une sphère à prédominance gouvernementale » (Afrique et coopération ; Proche-Orient, dans sa dimension de sécurité intérieure ; relations économiques et financières extérieures) », l'auteur a identifié une sphère d'action intermédiaire, « un domaine de cogestion qui inclut principalement les opérations militaires et les grandes décisions en matière communautaire »<sup>2363</sup>. C'est dans ce domaine que le rôle consensuel du

---

<sup>2359</sup> Voir *supra*, les « particularismes protocolaires » évoqués lors du sommet de Tokyo et lors du Conseil européen de La Haye en 1987.

<sup>2360</sup> BONIFACE (P.), « La défense et la cohabitation », *Op. cit.*, pp. 52-54.

<sup>2361</sup> *Op. cit.*, pp. 54-55 ; de même, COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie. Atout ou handicap ? », *Op. cit.*, p. 346.

<sup>2362</sup> Le Premier ministre apprendra l'existence de cette institution en même temps que ses concitoyens (*Ibid.*).

<sup>2363</sup> COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie. Atout ou handicap ? », *Ibid.*

ministère des Affaires étrangères a le plus matière à s'exprimer. Mais, comme il a été souligné plus haut, le caractère novateur de la cohabitation a inscrit ses relations avec l'Élysée dans une logique de défiance qui rend problématique l'exigence de souplesse requise par la conduite de la politique étrangère. De fait, c'est un bilan plutôt mitigé qui ressort de cette première parenthèse.

**1014.** Nonobstant les (trop) rares moments d'entente entre le Président et le Premier ministre – notamment lors des crises tchadiennes et libanaises, lors de la crise du Golfe en 1987 ou lorsqu'il s'est agi d'interdire le survol du territoire français aux avions américains en mission de bombardement sur la Libye – la diplomatie française est sortie affaiblie au plan de ses principes. « Double », « concurrente », baignant dans « une atmosphère malsaine de dissimulation et de dénigrement », selon l'analyse qu'en donne le Professeur Samy COHEN<sup>2364</sup>, la gestion des relations extérieures de la France est tiraillée entre les ambitions politiques du Premier ministre et les exigences de survie du président de la République. Escamotant les informations en provenance de l'étranger ou tentant de compléter celles qui leur avaient été soustraites, le chef de l'État et le chef du Gouvernement ont fait des relations extérieures un lieu de compétition. Ils ont, malgré tout, le réflexe de ne pas laisser leurs querelles les transformer en un champ de bataille préjudiciable à l'unité politique de la France. Cette rivalité n'a véritablement profité qu'aux « journalistes et aux chercheurs qui eurent facilement accès aux informations qu'ils recherchaient auprès des deux camps engagés dans une bataille de communication effrénée »<sup>2365</sup>.

**1015.** Au jeu des concessions réciproques, il n'y a manifestement ni gagnant, ni perdant au plan politique. Juste une alternance de luttes d'influence dont on ne saurait, toutefois, avec le Professeur COHEN mésestimer la portée pédagogique. La première cohabitation a offert l'occasion aux deux gouvernants d'expérimenter, un peu malgré eux, les limites de leurs actions respectives en matière de politique étrangère. Ces bornes vont indexer de manière significative la donne fonctionnelle des deux autres cohabitations. Différentes dans leur matérialité, les entraves présidentielles et gouvernementales ont, malgré tout, une source identique : le poids des traditions en matière internationale.

**1016.** La restauration de la plénitude des pouvoirs d'action du Premier ministre se heurte, dans un premier temps, à un obstacle insurmontable : la Constitution elle-même, envisagée non pas dans sa version littérale mais dans sa mise en œuvre pratique. La force d'un usage

---

<sup>2364</sup> COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie. Atou ou handicap ? », *Op. cit.*, p. 347.

<sup>2365</sup> *Ibid.*

présidentiel remontant à la première présidence gaullienne a fini par imposer, en France, l'image d'un président indubitablement juxtaposée à celle de l'État. Ce faisant, même en période de cohabitation, l'opinion publique est peu favorable à un abaissement des pouvoirs de celui que l'on perçoit notoirement comme la « clé de voûte » de nos institutions politiques<sup>2366</sup>. Si rationalisation il doit y avoir en matière de politique étrangère, celle-ci ne peut tendre que vers la garantie d'un équilibre des forces politiques en présence et non vers une inversion de la dyarchie exécutive qu'entraînerait une subordination de l'action internationale du chef de l'État à celle du Premier ministre. Car, pas plus que les Français, l'opinion étrangère n'éprouve l'envie de retirer au chef de l'État, sa prééminence historique en matière de représentation internationale. Du moins en 1986<sup>2367</sup>. Il faut dire, qu' « [e]n période de cohabitation, l'avantage appartient au défenseur, l'attaquant apparaissant comme l'agresseur aux yeux de l'opinion publique »<sup>2368</sup>. En d'autres termes, le Premier ministre se trouve confronté à l'alternative suivante : prendre le risque d'un conflit ouvert avec le Président – à charge alors pour l'opinion publique d'arbitrer ce combat des « chefs » – ou s'effacer devant le poids de la légitimité présidentielle. Mais de son côté, et pour s'être souvent lui-même retranché derrière le texte de 1958 lorsqu'il était député de l'opposition ou Président, François MITTERRAND ne peut ignorer, sous la cohabitation, les pouvoirs formels du Premier ministre en matière internationale. Il ne le peut d'autant moins, que l'Élysée ne dispose pas des moyens humains et matériels de conduire seule la politique étrangère et de défense de la France. Privée d'un ancrage administratif, la tradition constitutionnelle s'efface alors devant la lettre de 1958<sup>2369</sup>.

**1017.** Dans le contexte de crise qui oppose les chefs de l'Exécutif, la permanence de la faiblesse structurelle de l'Élysée donne du relief à l'atout stratégique que le Qui d'Orsay

<sup>2366</sup> S'inscrivant dans la continuité de l'analyse de M. Raymond JANOT que l'on a déjà eu l'occasion d'évoquer, une minorité d'auteurs fait valoir la prééminence fonctionnelle du chef du Gouvernement sur les autres membres de l'exécutif – y compris le président de la République – en se référant à l'article 21 de la Constitution ainsi qu'à la vision que des rédacteurs de la Constitution avait du Premier ministre. Le Professeur Pierre AVRIL observe, ainsi, qu'ils étaient « nombreux » à le percevoir comme « "l'homme fort" du nouveau régime » [*in* AVRIL (P.), « Diriger le gouvernement », *Pouvoirs* n° 83, 1997, p. 31]. Pour le Professeur Guy CARCASSONNE, notamment, la véritable « clé de voûte » de la structure institutionnelle française c'est le Premier ministre, le chef de l'État en étant plutôt la flèche [*in* CARCASSONNE (G.), *La Constitution*, Coll. « Points essais », Éd. du Seuil, 1996, p. 118]. Le Professeur P. AVRIL privilégie, pour sa part, une solution consensuelle : estimant vaine la discussion sur le « vrai » sens de la Constitution, il voit en la source normative des pouvoirs du responsable de Matignon, une « aide » - plus que le fondement potentiel de la prééminence primo-ministérielle – permettant de « comprendre pourquoi et comment le rôle du Premier ministre demeure capital » [*in* AVRIL (P.), *Op. cit.*, p. 31].

<sup>2367</sup> Le Professeur Gérard GRUNBERG met en relief dans son étude sur le « Cohabitationnisme de l'opinion » l'évolution progressive de cette dernière en faveur d'une plus grande implication du Premier ministre dans la direction de l'État à l'issue de la troisième cohabitation. Il semble que les Français se soient habitués, à cette période, aux originalités du système cohabitationniste et lui trouve même des vertus (*in* *Pouvoirs* n° 91, 1999, p. 84).

<sup>2368</sup> COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie. Atout ou handicap ? », *Op. cit.*, p. 347.

<sup>2369</sup> PEYREFITTE (A.), « Les trois cohabitations », *Pouvoirs* n° 91, 1999, p. 21.

constitue pour le ministre des Affaires étrangères : sous les III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques, il lui avait permis d'obtenir la jouissance informelle d'un pouvoir décisionnel autonome à la faveur du cumul de son portefeuille et de la fonction de président du Conseil<sup>2370</sup>. Sous la V<sup>ème</sup> République, le Quai d'Orsay supplée admirablement la perte de l'autonomie politique de son responsable en lui conservant un lien fonctionnel privilégié avec les hautes sphères décisionnelles, le Président se voyant contraint de composer avec les techniciens de l'action diplomatique agissant sous l'autorité de Matignon. Pour autant, l'attention politique ne se concentre sur sa fonction qu'au moment de sa nomination. Sitôt entré en fonction, il reste un acteur effacé du jeu diplomatique qui se joue essentiellement à huis-clos entre le président de la République et le Premier ministre. Sur ce dernier point, on ne saurait imputer au seul texte de 1958 et au déficit des structures élyséennes, le mérite d'avoir tempéré les velléités présidentielles et gouvernementales en matière internationale.

**1018.** La cohabitation a trouvé également en l'opinion publique sa plus fervente supportrice : après y avoir été longtemps hostiles<sup>2371</sup>, les Français ont appris à apprécier ses vertus modératrices ainsi que le pouvoir arbitral qu'elle lui confère en matière de politique étrangère, domaine pour lequel elle se passionnait peu jusqu'en 1986. Son influence, dans la gestion politique des relations extérieures de la France, ne se démentira pas sous la deuxième cohabitation caractérisée par un apaisement relatif entre les chefs d'État et de Gouvernement. Ce début de normalisation des rapports exécutifs va permettre au ministre des Affaires étrangères de donner un peu plus de consistance à son rôle diplomatique.

## **2. Les Affaires étrangères sous la cohabitation « de velours » (1993-1995)**

**1019.** Lieu d'intenses crispations sous la première cohabitation, les « Affaires étrangères » comptent parmi les premiers domaines où une normalisation des rapports exécutifs est perceptible à la suite des élections législatives de mars 1993. A cette période, la présidence de François MITTERRAND et le Gouvernement de M. Édouard BALLADUR inaugurent un nouveau hiatus dans l'histoire politique française. En matière de relations extérieures, l'arrivée à Matignon d'un Premier ministre issu de la droite majoritaire ne bouleverse pas, pour autant, la répartition des tâches déterminée par la précédente cohabitation.

**1020.** Même si M. BALLADUR ne cache pas son désir de jouer un rôle influent dans la conduite de la politique étrangère de la France, il refuse de s'engager dans la voie

---

<sup>2370</sup> Voir *supra* (Partie II-Titre II-Chap. II-Sect. I-§. 2).

<sup>2371</sup> GRUNBERG (G.), « Du cohabitationnisme de l'opinion », *Op. cit.*, , 1999, pp. 83-95.

conflictuelle empruntée sept ans plus tôt par M. Jacques CHIRAC. Dans l'optique du Premier ministre, la cohabitation ne rime pas forcément avec « confrontation » – du moins, au moment de sa prise de fonction. Ainsi, la normalisation des rapports entre les deux chefs de l'Exécutif passe par « l'acceptation d'une cogestion sereine, dans le respect des prérogatives constitutionnelles de l'autre et dans la volonté d'éviter les heurts »<sup>2372</sup>. Abandonnant la stratégie offensive de la première cohabitation, le Premier ministre est résolu à travailler de concert avec le Président de la République. Il s'engage à faire « en sorte que la politique étrangère et la politique militaire soient gérées d'une façon qui, aux yeux de l'extérieur, soit cohérente et solide »<sup>2373</sup>. Sur ce point, on est tenté de partager l'analyse positive du Professeur COHEN qui voit, en cette déclaration, la volonté manifeste du Premier ministre d'« établir une relation de confiance avec François MITTERRAND »<sup>2374</sup>. On relève, cependant, cette incise ambiguë : « aux yeux de l'extérieur ». On peut l'apprécier sous deux angles : dans son sens le plus large, elle peut renvoyer à toute entité extérieure à la structure gouvernementale ; dans un sens plus restreint, elle peut désigner l'opinion étrangère. Dans le premier cas de figure, les Français sembleraient être le public principalement visé par l'engagement du Premier ministre BALLADUR. Il s'agirait, dans cette hypothèse, de ne pas répéter les erreurs de jugement de son prédécesseur en alignant la posture gouvernementale sur la vision consensualiste que les Français ont retenu de la première cohabitation. Dans le second cas de figure, il serait question de garantir aux partenaires internationaux de la France que celle-ci « parle d'une seule voix », et donc, d'éviter de les surprendre par des crispations diplomatiques comme lors du Sommet de Tokyo de 1987. Mais, il semble que l'ambiguïté réside moins dans l'altérité de la formule que dans le sous-entendu qu'elle exprime : l'engagement que prend le Premier ministre au moment de sa prise de fonction est destiné peut-être au peuple français, peut-être à l'opinion étrangère, mais certainement pas au président de la République.

**1021.** En l'espèce, l'engagement gouvernemental porte non pas sur l'effectivité d'une gestion des politiques étrangère et militaires « cohérente et solide » mais plutôt sur la garantie que ces dernières le soient « aux yeux de l'extérieur ». En d'autres termes : « tout va très bien Madame la Marquise » tant que perdure l'illusion d'une unité politique à la tête de l'État!<sup>2375</sup> Sur ce point, l'expression couramment utilisée pour qualifier la deuxième cohabitation, à savoir celle « de velours » est imméritée : le jeu des concessions a souvent masqué des tentatives inavouables de compromission, notamment, dans le domaine éminemment

<sup>2372</sup> COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie. Atout ou handicap ? », *Op. cit.*, p. 348.

<sup>2373</sup> *Le Monde*, 18 mai 1993 ; cité in COHEN (S.), *Ibid.*

<sup>2374</sup> *Ibid.*

<sup>2375</sup> PEYREFITTE (A.), « Les trois cohabitations », *Op. cit.*, p. 27.

présidentiel de la force nucléaire. Avec le recul, M. Édouard BALLADUR a fini par admettre, en 1989, qu'il avait eu « tort de ne pas [s'] opposer plus nettement à M. MITTERRAND sur les questions de défense nucléaire où il faisait preuve de trop de compréhension envers les accords américano-soviétiques concernant la réduction des armements »<sup>2376</sup>. Dès son arrivée à Matignon, les « durs » du R.P.R. s'étaient employés à rappeler au Premier ministre BALLADUR son opposition passée aux choix militaires de François MITTERRAND. Contestant le moratoire décrété par le président sur les essais nucléaires et, poussé surtout par M. Jacques CHIRAC, il devait alors tenter de contrer le projet mitterrandien en sollicitant le soutien du chef d'état-major des armées, l'amiral Jacques LANXADE. Peine perdue : bien que l'armée était elle-même hostile au moratoire présidentiel, elle avait tranché en faveur de celui que la Constitution désigne comme le chef des armées françaises. Ce désaveu n'a d'ailleurs pas surpris le Premier ministre BALLADUR : « il ne pouvait être question d'agir avec une brutalité qui eût été vouée à l'échec ; elle aurait discrédité la France sur le plan international, discrédité le gouvernement sur le plan intérieur »<sup>2377</sup>.

**1022.** On le voit, la seconde cohabitation érige les domaines de la politique extérieure et de la défense en des lieux de coexistence politique. Dans le même temps, la complaisance du Premier ministre conforte bien les opinions, tant nationale qu'étrangère, dans un rôle modérateur à l'égard des ambitions gouvernementales, lesquelles ne tardent pas à être ravivées par la dégradation de l'état de santé du Président MITTERRAND. Les meneurs de la droite comptaient vivement sur son affaiblissement physique pour le contraindre à se retirer de la scène internationale. C'était mal connaître le chef de l'État.

**1023.** Tirant les leçons de la première cohabitation, François MITTERRAND avait pris soin de consolider, dès 1990, son droit d'information en matière diplomatique en exigeant la transmission systématique des télégrammes diplomatiques à l'Élysée. Lorsque survient la seconde cohabitation, il ne relâche pas son attention en ce domaine. Cependant, sa santé vacillante le freine de plus en plus dans son action et l'oblige, bien malgré lui, à ouvrir son domaine « réservé » au Premier ministre BALLADUR. En pratique, il l'associe plus étroitement à son pouvoir de nomination sous la réserve que le président « ne se sent pas remis systématiquement en question »<sup>2378</sup>. Ainsi, le chef du Gouvernement obtient la nomination d'un membre de son parti, M. Jean-Yves THIBAUT de SILGUY, à la tête du S.G.C.I. A sa demande, le président décide la réduction du contingent militaire français en

---

<sup>2376</sup> BALLADUR (E.), *Passion et longueur du temps*, *Op.cit.*, p. 224.

<sup>2377</sup> BALLADUR (E.), *Deux années à Matignon*, Plon, 1995, pp. 147-148.

<sup>2378</sup> *Ibid.*



Bosnie – le ramenant de 7 000 à 4 000 hommes<sup>2379</sup>. Partagé entre scepticisme et réserve, François MITTERRAND autorise également le Premier ministre à finaliser les négociations du G.A.T.T., à favoriser le rapprochement de la France avec la Chine, à dévaluer le franc CFA. Des premières crispations ne tardent pas, cependant, à survenir à l’occasion de la définition des orientations stratégiques de la France.

**1024.** Car, si l’on doit au Premier ministre BALLADUR l’initiative d’une Conférence sur la stabilité en Europe, il n’est pas parvenu, en revanche, à infléchir le président dans sa décision d’engager la France, seule, en Afrique dans le cadre de l’*Opération Turquoise*. Le chef du Gouvernement obtient, malgré tout, la garantie présidentielle que cette opération soit limitée dans le temps et que les troupes ne soient pas déployées à Kigali. Pour le Professeur Samy COHEN, il s’agit là d’ « un cas typique de codécision imposé par la cohabitation dans le domaine sensible des interventions militaires extérieures »<sup>2380</sup>. Or, cette recherche de consensus au sommet de l’État aurait spécifiquement favorisé le domaine des Affaires étrangères.

**1025.** La doctrine majoritaire prête, en effet, au rôle intermédiaire de leur responsable de l’époque, M. Alain JUPPÉ, une portée déterminante dans l’harmonisation des rapports entre le président de la République et le Premier ministre<sup>2381</sup>. Sous son impulsion, « un vent plus sain souffle sur la diplomatie française », fait valoir notamment le Professeur COHEN<sup>2382</sup>. M. Hubert VÉDRINE, proche collaborateur de François MITTERRAND abonde dans le même sens : « Alain JUPPÉ s’inscrira, à mon sens, à l’intérieur de la politique étrangère mitterrlandienne non sans lui insuffler une énergie nouvelle et une plus grande capacité opérationnelle »<sup>2383</sup>. Qu’a-t-on, donc, pu faire ce ministre de droite pour mériter les éloges de son successeur de gauche ? Par son caractère conciliant et posé, M. Alain JUPPÉ a su patiemment reconstruire le lien de confiance qui articule historiquement l’action de son Ministère avec celle de l’Elysée. « Une vraie compréhension mutuelle » semble avoir existé entre le Président et le ministre des Affaires étrangères<sup>2384</sup>. En pratique, « les rencontres hebdomadaires permettent aux deux personnalités de surmonter leurs préjugés. Peu à peu, on assiste à un système de partage et de codécision qui permet au ministre de donner du sens à

---

<sup>2379</sup> COHEN (S.), *Op. cit.*, p. 349.

<sup>2380</sup> *Ibid.*

<sup>2381</sup> VAISSE (M.), « JUPPÉ Alain », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, *Op. cit.*, p. 613.

<sup>2382</sup> COHEN (S.), *Op. cit.*, p. 349.

<sup>2383</sup> VÉDRINE (H.), *Les Mondes de François Mitterrand. A l’Elysée 1981-1995*, Fayard, 1996, Paris, p. 650.

<sup>2384</sup> VAISSE (M.), « JUPPÉ Alain », *Op. cit.*, p. 613.

son action »<sup>2385</sup>. A plusieurs reprises, il va être amené à arbitrer les oppositions internes de la gouvernance sur des dossiers délicats, ce qui conduit parfois à une valse d'étiquettes politiques : ainsi, il soutient le projet mitterrandien d'intervenir au Rwanda en 1994, dans le cadre de l'opération *Turquoise* contre le Premier ministre BALLADUR et le ministre de la Défense François LEOTARD qui se montrent particulièrement réservés sur ce dossier. De même, il devient un acteur incontournable dans la gestion de l'intervention occidentale en Bosnie: c'est lui qui a suggéré la fermeté d'action de la France à l'égard de ce territoire et qui a inspiré l'ultimatum de l'OTAN après le bombardement du marché de Sarajevo. On lui doit également la mise en place du Groupe de contact, associant Américains et Russes aux négociations diplomatiques. Il a assisté, également, le Premier ministre dans le traitement de nombreux dossiers de politique étrangère, tel celui de la négociation du G.A.T.T., celui du vote de la loi de programmation militaire sollicitant, contre l'avis du Président, une augmentation des dépenses en matière de défense, celui du rapprochement avec la Chine, ou encore celui de la dévaluation du franc C.F.A.<sup>2386</sup>. Bref, le ministre des Affaires étrangères de la seconde cohabitation a fait montre d'une polyvalence et d'une souplesse politiques qui ont permis à la France de donner une image d'unité et de « force tranquille » sur la scène politique extérieure. La « force » de sa diplomatie tient alors à cet équilibre relatif que le chef du Quai d'Orsay a su concilier en ménageant les victoires des uns et des autres, sans considération partisane. On comprend mieux dès lors que son ministère ait été encensé par l'entourage de François MITTERRAND mais que son rôle international ait été, au contraire, « minimisé » *a posteriori* par M. Édouard BALLADUR dans son livre de souvenirs *Deux ans à Matignon*<sup>2387</sup>. La relativité de cet équilibre est établie, en fait, par le retour d'une dégradation des rapports entre l'Élysée et Matignon en 1994. A l'approche des élections présidentielles, elle devient même inéluctable.

**1026.** Pour affirmer sa stature de présidentiable, le Premier ministre se met de plus en plus en avant sur la scène politique extérieure, ce qui a le don d'irriter le Président MITTERRAND que la maladie contraint souvent au repos. Le chef de l'État lui concède, malgré tout, la rédaction d'un *Livre blanc sur la Défense* mais « sur [son] injonction, ce document n'abordera ni le problème des essais ni celui de la doctrine d'emploi des armes nucléaires que certains auraient voulu infléchir dans le sens d'une doctrine du "fort au fou" »<sup>2388</sup>. Par ailleurs, le chef de l'État n'apprécie guère la visite du Premier ministre auprès des troupes engagées dans l'*Opération Turquoise*, les parades militaires étant traditionnellement réservées au

<sup>2385</sup> *Ibid.*

<sup>2386</sup> VAISSE (M.), « JUPPÉ Alain », *Op. cit.*, pp. 613-614.

<sup>2387</sup> COHEN (S.), *Op. cit.*, p. 349.

<sup>2388</sup> COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie », *op. cit.*, p. 350.

président de la République. En réalité, M. Édouard BALLADUR n'avait fait que répliquer à une initiative de François MITTERRAND prise quelques mois plus tôt au mépris des prérogatives du Gouvernement. A l'occasion du sommet franco-allemand de Mulhouse du 31 mai 1994, le chef de l'État avait invité, en effet, un détachement de l'Eurocorps au défilé du 14 juillet. Sans consulter le Premier ministre, il avait assumé publiquement la responsabilité de son action: « le gouvernement a été mis devant le fait accompli (...). Je suis le chef des armées, j'ai pris la décision que devais prendre »<sup>2389</sup>. Le Premier ministre tentera de faire bonne figure par voie de presse<sup>2390</sup>. Peine perdue. Devant la conférence des ambassadeurs réunie à l'Élysée, François MITTERRAND campe fermement sur ses positions : « les Affaires étrangères sont, parmi les fonctions qui sont les miennes, parmi les plus importantes et les plus clairement définies par la Constitution. J'entends préserver exactement les différentes répartitions des tâches de l'exécutif »<sup>2391</sup>. Le refus du Gouvernement balladurien de soutenir le projet d'une conférence européenne sur l'Algérie lancée par François MITTERRAND le 3 février 1995<sup>2392</sup> restera l'ultime baroud d'honneur d'un Premier ministre de droite à l'égard d'un président de gauche en matière de politique étrangère.

**1027.** La troisième cohabitation va, en effet, inverser les majorités politiques au sommet de l'État sans que pour autant les tensions ne disparaissent dans la conduite de la politique étrangère. Mais, avec l'expérience, l'action diplomatique se veut plus aguerrie et surtout, la place de son responsable ministériel se veut plus stable dans la sphère directionnelle.

### **3. Les Affaires étrangères sous la troisième cohabitation : un vecteur de l'institutionnalisation d'une cogestion exécutive (1997-2002)**

**1028.** La cohabitation survenue, en 1997, entre le président de la République Jacques CHIRAC et le Premier ministre Lionel JOSPIN présente plus d'affinités avec la deuxième cohabitation que la première. C'est dire qu'un point d'équilibre s'est progressivement instauré au sommet de l'État. De toute évidence, pas plus le chef de l'État que le chef du Gouvernement ne cherche la confrontation. Le changement de perspectives auguré par l'inversion des rôles institutionnels a sans doute favorisé chez l'un une meilleure compréhension des difficultés de l'autre et de fait, il n'a pu que les inciter à rechercher une collaboration, à défaut « de velours », au moins « douce ». Il faut dire également que dans

---

<sup>2389</sup> Cité in COHEN (S.), *Ibid.*

<sup>2390</sup> BALLADUR (E.), « Notre politique étrangère », *Figaro*, 30 août 1994.

<sup>2391</sup> Cité in COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie », *op. cit.*, p. 350.

<sup>2392</sup> GOUAUD (C.), *La Cohabitation*, Ellipses, 1996, pp.94-95.

l'entourage présidentiel comme au sein du nouveau gouvernement, il se trouve des personnes ayant déjà vécu au moins une cohabitation. En termes de gestion, ce phénomène n'a donc plus rien d'innovant à partir de 1997. C'est donc dans le contexte de la banalisation de la pratique diplomatique cohabitationniste que le portefeuille des « Affaires étrangères » est attribué à M. Hubert VÉDRINE. Sa nomination manifeste ce désir de normalisation des relations « droite/gauche » en matière internationale. Intégrée à la garde rapprochée de François MITTERRAND depuis 1981 sous l'autorité de qui il fait ses premières armes en matière diplomatique et exécutive<sup>2393</sup>, il est rompu aux mécanismes de la cohabitation. Malgré tout, son génie stratégique n'empêchera pas le Gouvernement de Lionel JOSPIN de connaître son lot de mauvaises surprises. Car, si la troisième cohabitation s'inscrit bien, par son refus de confrontation, dans une logique de continuité par rapport à la période 1993-1995, elle tranche, en revanche, par sa longévité. Cinq années de négociations politico-diplomatiques continues auront eu le temps d'émousser le consensus apparent au sommet de l'État.

**1029.** Lorsqu'il prend la direction de Matignon, M. Lionel JOSPIN ambitionne de durer à la tête de la nouvelle majorité parlementaire issue des élections législatives anticipées de 2007. L'échec cuisant qu'elle symbolise pour le Président Jacques CHIRAC ne peut que conforter le nouveau chef du Gouvernement dans sa volonté de faire jeu égal avec lui: après tout, comme le fait observer le Professeur Dominique CHAGNOLLAUD, il est le « "premier" Premier ministre de la V<sup>ème</sup> République à avoir été quasiment élu au suffrage universel »<sup>2394</sup>. Cependant, le chef du Gouvernement préfère exploiter cette légitimité politique sur la scène politique intérieure. Il est, alors, convaincu que les Français le jugeront davantage sur sa politique de lutte contre le chômage que sur ses interventions à la tribune des Nations Unies. Pour autant, il ne déserte pas totalement le domaine de la politique étrangère.

**1030.** Tout en revendiquant un droit d'action privilégié dans la construction communautaire, domaine traditionnellement dévolu à Matignon, il se défend, en parallèle, d'interférer dans l'exercice des prérogatives internationales de Jacques CHIRAC. Il tente d'apaiser les craintes d'une droite en déroute et de brider toute « tentative de surenchère

---

<sup>2393</sup> M. VEDRINE a été conseiller technique de la Présidence pour les affaires extérieures entre 1981 et 1986, puis porte-parole de la Présidence entre 1988 et 1991 et enfin comme secrétaire général de l'Élysée entre 1991 et 1995. Entre temps, François MITTERRAND l'avait nommé au tour extérieur maître des requêtes au Conseil d'État en 1986. Arc-bouté entre les sphères politiques et techniques de la diplomatie, M. VEDRINE s'est imposé d'autant plus naturellement qu'il avait constitué avec M. Jean-Louis BIANCO, M. Jacques ATTALI et Mme Elizabetg GUIGOU, un aéroplane influent sous la première cohabitation. Il était déjà un « élément clé » de la diplomatie « parallèle » de François MITTERRAND [FRANK (R.), « VEDRINE Hubert », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004, Op. cit.*, p. 620].

<sup>2394</sup> CHAGNOLLAUD (D.), *Droit constitutionnel contemporain*, Tome 2 « Le régime politique français », Compact, Armand Colin, 3<sup>e</sup> éd., 2003, p. 195.

venant de son propre camp »<sup>2395</sup>, dans un discours prononcé à l'Assemblée nationale le 24 juin 1997: « je ne suis pas attaché à des rôles de représentation formelle (...), affirme le Premier ministre. Je n'irai pas là où ma place n'est pas formellement requise (...) mais j'irai là où la politique du gouvernement français devra être mise en place et suivie d'effets »<sup>2396</sup>. Le propos est subtil en ce qu'il ménage à la fois la marge de manœuvre constitutionnelle du président et la marge de manœuvre que la pratique constitutionnelle de la cohabitation organise au profit du Gouvernement. Concrètement, le Premier ministre prend l'engagement de ne pas court-circuiter, par son activisme, le pouvoir de représentation symbolique que la tradition constitutionnelle française reconnaît au président de la République. « Court-circuiter » et non « attenter » car, comme on a eu l'occasion de le voir à l'échelle interministérielle et infra-étatique, le concept de « représentation » en matière internationale reçoit une portée de plus en plus souple en droit constitutionnel français. La Constitution de 1958 en esquisse à peine le principe en son article 5. Quant à la représentativité internationale du Premier ministre, on a vu qu'elle était l'objet d'une consécration diffuse qui justifie, en pratique, une interprétation aussi bien restrictive de son rôle international qu'extensive<sup>2397</sup>. En préférant l'approche consensualiste de la deuxième cohabitation, à la stratégie du conflit ouvert de la première cohabitation – et ce, alors même qu'il bénéficie d'une légitimité plus forte que celle du président – M. Lionel JOSPIN a entendu consolider le processus de normalisation au niveau de la direction de la politique étrangère<sup>2398</sup>. Cependant, les actions humaines sont rarement dépourvues d'arrière-pensées, particulièrement en matière diplomatique. Aussi, le jeu des contreparties va-t-il justifier durant la période de 1997-2002 une percée majeure de l'action gouvernementale française sur la scène internationale.

**1031.** Le Gouvernement ne s'oppose pas, dans un premier temps, à la réforme du service militaire et de la professionnalisation des armées. A son tour, le Président CHIRAC ne conteste pas le pouvoir d'orientation que Matignon réclame dans la conduite des Affaires

---

<sup>2395</sup> COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie. Atout ou handicap ? », *Op. cit.*, p. 351.

<sup>2396</sup> Cité in COHEN (S.), *Ibid.*

<sup>2397</sup> Voir *supra*.

<sup>2398</sup> Sa stratégie n'est pas sans rappeler, au plan des grandes théories des relations internationales par le chef de file de l'école volontariste soviétique à l'époque de la Guerre froide, le Professeur Grégory TUNKIN, auteur de la fameuse théorie des « volontés réciproques ». Il compte parmi les premiers internationalistes, à avoir recherché dans la réciprocité des concessions des États la manifestation de leur volonté souveraine. L'idée serait que deux États que tout oppose aux plans idéologiques, politiques, historiques, sociologiques, aurait malgré tout vocation à coexister juridiquement. Mais cette interrelation a alors un fondement des plus précaire, dans la mesure où elle est appelée à cesser par le seul effet d'une exception d'inexécution. La réciprocité des droits et obligations étant érigée en condition *sine qua none* de leur collaboration, le défaut de l'un dans la réalisation de ses engagements, justifie la renonciation de l'autre à poursuivre l'exécution de ses obligations. On ne peut dire si M. JOSPIN est féru ou non des écrits du Professeur TUNKIN, mais on peut lui reconnaître d'avoir su exploiter sa position de force dans un sens qui lui a permis de durer, à l'inverse des deux cohabitations où le non respect des concessions et la mauvaise foi qui accompagnait souvent leur réalisation se sont révélées préjudiciables au Gouvernement.

étrangères et militaires – pouvoir que lui-même avait revendiqué en 1986. A la demande du Gouvernement, il accepte de réduire le nombre des contingents français stationnés en Afrique au titre de la politique de coopération franco-africaine<sup>2399</sup>. De même, c'est sur la base des suggestions du Premier ministre JOSPIN qu'il a assoupli la position française à l'égard du Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie<sup>2400</sup>. Lors du coup d'État ivoirien de Noël 1999 qui s'est soldé par le renversement du président Henri KONAN BEDIE, il s'est rallié à contrecœur, à la nouvelle gestion des affaires africaines promue par le gouvernement JOSPIN, lequel proscrirait toute intervention militaire française dans des conflits internes ainsi que toute complaisance envers les régimes autoritaires<sup>2401</sup>. Ainsi, les choix stratégiques des partenaires de la France ont souvent aidé à trancher les désaccords entre l'Elysée et Matignon à l'image, par exemple, du projet présidentiel de réintégration de la France dans l'O.T.A.N, avorté consécutivement au refus du Président américain « Bill » CLINTON d'attribuer, conformément au souhait du Président CHIRAC, le commandement Sud de l'Atlantique à un officier européen<sup>2402</sup>.

**1032.** Malgré tout, petit à petit, le chef du Gouvernement se sent obligé de clarifier ses prérogatives constitutionnelles : « en tant que Premier ministre et, à ce titre, responsable de la défense nationale, il m'appartient de veiller à la satisfaction des besoins des armées »<sup>2403</sup>.

---

<sup>2399</sup> Les causes de la réduction des implantations militaires en Afrique sont, notamment, exposées par le ministre des Affaires étrangères de l'époque, M. Hubert VEDRINE, en réponse à une question d'actualité au Sénat. Se reporter sur ce point, à « Pratique française du Droit international – 1997 », *A.F.D.I.*, 1997, p. 927.

<sup>2400</sup> Le consensus politique dans la définition du rôle de la France dans la juridictionnalisation du conflit bosniaque transparait de manière significative dans les propos tenus par le ministre des Affaires étrangères de l'époque, M. Hubert VEDRINE, lors d'une conférence de presse donnée en 1997 à la suite d'une session ministérielle de l'Atlantique Nord : « La France coopère, mais (...) elle coopère à sa façon en demandant certaines garanties de procédures, comme elles doivent exister dans toutes les règles de droit. Et, c'est pour cela que les autorités françaises, *je parle globalement* [nous soulignons], ont adopté la position du témoignage écrit » (*in* « Pratique française du droit international », *A.F.D.I.*, 1997, p. 962). Le 4 novembre 1998, L. JOSPIN surenchérisait les propos de son ministre, à l'occasion d'une visite aux Pays-Bas, devant les représentants du T.P.I. : « Ce Tribunal est une institution *sui generis* qui a puisé aux différentes traditions judiciaires pour définir ses propres règles de procédure. J'ai le sentiment que le droit romano-germanique comporte des éléments qui sont adaptés à une juridiction internationale : l'implication des juges dans l'élaboration du dossier d'instruction et dans la conduite des débats nous paraît être gage d'autorité, d'efficacité et de lisibilité (...) », (*in* « Pratique française du droit internationale – 1998 », *A.F.D.I.*, 1998, p. 783). Mais, le même jour, devant la presse, le Premier ministre ne pu s'empêcher de nimer son rôle international d'un voile d'ambiguïté : « En ce qui concerne l'arrestation des criminels de guerre, dans l'ex-Yougoslavie, les déterminations sont prises par le Conseil de l'Atlantique Nord, elles s'appliquent, ces déterminations, ces choix, à l'ensemble des nations qui peuvent se trouver en situation de procéder à de telles arrestations, et *la politique de la France, j'y veille particulièrement depuis que je suis le Chef de Gouvernement mais c'est la politique de la France* [nous soulignons], ne se distingue en rien de l'attitude des autres nations » (*in* « Pratique française du droit international – 1998 », *AFDI*, 1998, p. 782).

<sup>2401</sup> La doctrine gouvernementale promouvant la concertation diplomatique en lieu et place de l'action militaire en Afrique est spécifiquement développée pour la Côte d'Ivoire par le porte-parole du ministère des Affaires étrangères, dans son point presse du 28 décembre 1999 (« Pratique française du droit international – 1999 », *A.F.D.I.*, 1999, pp. 902-903).

<sup>2402</sup> COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie. Atout ou handicap ? », *Op. cit.*, p. 351.

<sup>2403</sup> Extrait de son discours prononcé devant l'Institut des Hautes Etudes de la Défense Nationale, le 4 septembre 1997 ; cité *in* COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie. Atout ou handicap ? », *Op. cit.*, p. 351.

Quelques jours plus tard, il précise le cadre de décision des opérations extérieures : « j'entends veiller aux conditions d'engagement de nos unités sur des théâtres extérieurs (...). La décision de recourir à la force (...) relève des plus hautes autorités de l'État, du Président de la République et du gouvernement »<sup>2404</sup>. Le ton offensif de ses discours est loin de recevoir une application pratique...à l'initiative de son auteur. Car, en pratique, jamais le Premier ministre JOSPIN n'a convoité le rôle de chef des armées traditionnellement dévolu au président. Tout au plus, il a aspiré à renforcer sa participation dans la définition des principaux axes de la politique de défense.

**1033.** Ainsi, durant la guerre du Kosovo, il s'est spontanément effacé au profit du chef de l'État, renonçant à développer des canaux diplomatiques parallèles avec les principaux partenaires de la France, et notamment avec le président américain qui avait établi une complicité évidente avec le Président CHIRAC. Il en est allé de même, avec les principaux acteurs du conflit, à savoir les militaires. En cas d'urgence, c'est à l'Elysée que le général KELCHE, à la tête du contingent français, s'adressait pour instructions ou lorsqu'il souhaitait alerter les instances politiques de l'imminence d'une frappe aérienne de l'OTAN qu'il jugeait contraire aux règles d'engagement arrêtées par les membres de l'Alliance. Mais, il n'est pas exagéré de penser que cette posture de retrait n'était pas dénuée d'arrière-pensées.

**1034.** Certaines réalités, à l'image des précédentes cohabitations, se sont imposées au Premier ministre en matière de politique étrangère et de défense. Seule autorité dirigeante reconnue comme telle par le le général Wesley CLARKE, commandant suprême des forces alliées en Europe, le président CHIRAC était en contact direct avec la Maison Blanche. Une fois n'est pas coutume, l'Elysée avait la primauté sur Matignon et le Quai d'Orsay en matière d'information diplomatique. Mais les prérogatives de ceux-ci se maintinrent pour les décisions importantes – la condamnation de la politique d'épuration ethnique, la politique de fermeté à l'égard du Président de la Serbie et de la R.F.Y., les conditions d'engagement des troupes françaises dans cette guerre, le choix des cibles, etc – qui justifiaient, outre la concertation du président et du Premier ministre, « la participation active du ministre des Affaires étrangères, cheville ouvrière de la diplomatie française au sein de la "conférence des cinq ministres des Affaires étrangères" (l'Américaine, le Britannique, l'Allemand, l'Italien et le Français) et de son collègue de la Défense »<sup>2405</sup>. En pratique, la gestion de crise a favorisé la mise en place d'un réseau ramifié mais circonscrit aux principaux protagonistes, le but étant

---

<sup>2404</sup> Extrait de son discours prononcé au camp de Canjuers, le 15 septembre 1997 ; cité in COHEN (S.), *Op. cit.*, pp. 351-352.

<sup>2405</sup> COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie. Atout ou handicap ? », *op. cit.*, p. 352.

de favoriser la cohérence des actions présidentielles et gouvernementales. Les réunions quotidiennes du matin dans le bureau de cabinet du ministre de la Défense se poursuivaient le soir à l'hôtel Matignon, en présence des conseillers du Premier ministre. Chaque semaine, un conseil restreint se tenait à l'Élysée. Il était précédé d'un comité restreint à Matignon présidé par M. JOSPIN. Des « réunions spécialisées » se tenant plusieurs fois par semaine à Matignon, au ministère de la Défense et au Quai d'Orsay, parachevaient le verrouillage de l'action extérieure par le Gouvernement au sens strict<sup>2406</sup>. A cet titre, la portée la plus spectaculaire de la troisième cohabitation réside, sans doute, dans les concessions que celui-ci a obtenues dans un domaine que l'on a longtemps considéré comme naturellement « réservé » au chef de l'État. C'est ainsi qu'à l'occasion d'une allocution prononcée le 26 septembre 2007 faite à l'Institut d'État des relations internationales de Moscou, le Président Jacques CHIRAC a officiellement ouvert son domaine « jupitérien » au Premier ministre en l'associant à sa décision de « déciblage » des têtes de missiles nucléaires français. Le Professeur Samy COHEN précise, à ce propos, que les termes du discours présidentiel « ont été mis au point par les deux parties au cours d'une réunion tenue à l'Élysée »<sup>2407</sup>.

**1035.** Malgré tout, les « mauvaises manières »<sup>2408</sup> ont la vie dure dans le domaine des relations extérieures. Une série d'initiatives du chef de l'État prises à l'insu du Premier ministre va rapidement ternir l'entente cordiale qui caractérisait jusqu'alors les relations de l'Élysée et de Matignon. Il faut dire que l'attentisme dont a fait preuve le Premier ministre tout au long de la guerre du Kosovo avait largement contribué à consolider la stature internationale du chef de l'État français. Les réseaux américains et russes sur lesquels le Président CHIRAC avait appuyé son action diplomatique l'avaient imposé comme un acteur incontournable dans la gestion du conflit, et de manière plus générale, il était apparu aux yeux de la Nation et de l'étranger, comme le chef politique de l'action extérieure de la France. Sa nouvelle envergure le poussa à commettre quelques impairs à l'égard de Matignon. Ainsi, « [d]ans le bilan qu'il [fit] de l'engagement français, le 10 juin au soir sur *T.F.I.*, il om[it] de mentionner le rôle joué par Lionel JOSPIN et son gouvernement. Dans ses entretiens accordés à la presse au lendemain de la capitulation de MILOSEVIC, le ministre des Affaires étrangères, à son tour, ne mentionnera que très exceptionnellement le rôle joué par le chef de l'État »<sup>2409</sup>. Dans le même sens, il programma un voyage présidentiel au Maroc deux jours seulement avant celui prévu de longue date par le Premier ministre, lequel ne tarda pas à riposter.

---

<sup>2406</sup> BOLLAERT (B.), « Comment la France gère la crise », *Le Figaro*, 7 juin 1999.

<sup>2407</sup> COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie. Atout ou handicap ? », *Op. cit.*, p. 353.

<sup>2408</sup> *Ibid.*

<sup>2409</sup> *Ibid.*



**1036.** A sa manière et avec ses propres moyens, le chef du Gouvernement revendiqua à son tour le droit d'exister par lui-même sur la scène politique extérieure. C'est sans doute en ce sens qu'il convient d'interpréter cette réflexion sibylline que M. JOSPIN laissa échapper le 23 janvier 2000, au Palais de la Mutualité : « nous respectons les prérogatives du Président de la République. Je suis neutre en matière de cohabitation, même si on peut toujours se dire que nous ferions mieux, plus fort dans un autre contexte, notamment peut-être en politique étrangère. On peut toujours y croire »<sup>2410</sup>. Et c'est à tort qu'il y crut. Quelques semaines plus tard, il devait commettre son plus gros « dérapage » diplomatique – et médiatique – lors d'une visite officielle à Jérusalem au cours de laquelle il qualifia les actions du Hezbollah contre l'armée israélienne au Sud-Liban d' « attaques terroristes ». Ces propos heurtèrent le Président CHIRAC qui avait fait notoirement de la neutralité de la France dans le conflit israélo-palestinien une condition de l'entente de la France avec les pays du Proche-Orient. Rappelé à l'ordre par le chef de l'État, le Premier ministre fut invité à « prendre contact avec lui dès son retour en France »<sup>2411</sup>. Dans le même temps, un communiqué de la présidence tenta d'apaiser les esprits en réaffirmant la « constance de la politique étrangère de la France et l'équilibre qui inspire l'action [de la France] au Proche-Orient »<sup>2412</sup>. Les actions « qui fâchent » doivent être réglées dans la discrétion. En pratique, chacune des deux parties s'abstint, donc, l'une de commenter publiquement le rappel à l'ordre présidentiel, l'autre de condamner de manière véhémente les indécidatesses diplomatiques de son rival.

**1037.** Transcendant les individualités et les tensions personnelles, la troisième cohabitation a contraint le chef de l'État et le chef du Gouvernement à une unité de vue qui leur a interdit de se gêner ostensiblement l'un, l'autre. Même si elle est demeurée sans incidence majeure pour la diplomatie de la France, cette bataille rangée ne traduisait pas moins l'impatience du président et de son Premier ministre de mettre fin à une cohabitation qui n'avait que trop duré pour avoir fini par les brider tous les deux<sup>2413</sup>. Pour autant, par-delà les particularismes

---

<sup>2410</sup> Cité in COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie. Atout ou handicap ? », *Op. cit.*, p. 353

<sup>2411</sup> Propos cités in COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie. Atout ou handicap ? », *Ibid.*

<sup>2412</sup> *Ibid.*

<sup>2413</sup> Sur ce point, les acteurs parlementaires ont également été les victimes malencontreuses de la cohabitation. Dès lors, en effet, que le Premier ministre s'aligne sur la position du président et que ce dernier ne conteste pas les positions de son chef du Gouvernement, le débat public n'a plus lieu d'être. De manière toute à fait paradoxale, la neutralisation du contrôle parlementaire est aussi forte en matière internationale, en période de cohabitation qu'en période de concordance des majorités : dans la mesure où les deux têtes de l'exécutif s'évertuent à garantir que la France parle d'une seule voix, toute contestation parlementaire serait assimilable à une immixtion des Chambres dans la conduite de la politique étrangère, sphère d'où elle a été exclue en 1958 au profit du président et du Gouvernement. Le double contrôle qu'elles exercent en matière d'engagement international et de politique étrangère leur garantit toujours, au plan juridique, une marge de manœuvre à l'égard du Gouvernement. Mais, les retombées politiques d'un tel contrôle – et notamment, les éventuelles voix discordantes qui pourraient en résulter – incitent les parlementaires à une extrême prudence. Il serait déjà

politiques et les stratégies partisans, cette originalité du système constitutionnel de 1958 a eu un effet rationalisant déterminant dans le domaine des relations extérieures.

## **B) L'apport constructif de la cohabitation à la conduite de la politique étrangère**

**1038.** Les apports de la cohabitation à la vie politique française divisent la doctrine constitutionnaliste<sup>2414</sup>. Certains craignent son retour<sup>2415</sup>. D'autres lui trouvent des vertus curatives par rapport aux excès du présidentielisme<sup>2416</sup>. Slalomant entre ces deux tendances générales, Alain PEYREFITTE a tenté de découvrir le plus petit dénominateur commun aux trois expériences cohabitationnistes en matière de relations extérieures. Selon cet homme politique et diplomate français, « une caractéristique commune (...) est qu'elles ont préservé, dans l'ensemble, ce qu'on pourrait appeler la prérogative présidentielle dans les domaines de la politique extérieure et de la défense »<sup>2417</sup>. Une simple observation empirique a permis, précédemment, de vérifier cette affirmation en comparant la marge de manœuvre des autorités exécutives et son ajustement aux contingences politiques et diplomatiques. Reste que, même relative, l'érosion des prérogatives internationales du chef de l'État témoigne d'une définition plus restrictive des conditions de mise en œuvre de son pouvoir décisionnel en matière internationale.

**1039.** En période de concordance des majorités présidentielle et parlementaire, le président de la République définit unilatéralement les grandes lignes de la politique étrangère, réduisant le rôle du Gouvernement à un simple rôle d'exécution et occultant ostensiblement le rôle de consultation du Premier ministre. De la décision du général de GAULLE de sortir de l'O.T.A.N. en 1966 à celle du Président Nicolas SARKOZY de renouer avec la politique atlantiste en 2009, en passant par le choix de François MITTERRAND de renforcer, en 1990, l'aide militaire fourni au régime du Président rwandais Juvénal HABYARIMANA, les exemples ne manquent, sous la V<sup>ème</sup> République, pour attester du poids prééminent de l'Elysée dans la détermination de la politique étrangère. A cet égard, la cohabitation aura

---

illogique, pour les Français, de voir la majorité parlementaire désavouer un Premier ministre qui se réclame de celle-ci, ce serait encore plus inacceptable, au regard de la logique cohabitationniste, de soutenir une majorité parlementaire qui s'en prene au président, autorité suprême qui prend sur lui de collaborer avec son rival politique pour le salut du pays. Comme l'a rappelé, Samy COHEN, « [e]n cohabitation, l'avantage appartient au défenseur, l'attaquant apparaissant comme l'agresseur aux yeux de l'opinion publique » [cf. citation *supra*].

<sup>2414</sup> Lire notamment CARCASSONNE (G.), « Frein ou moteur ? », *Pouvoirs* n°91, 1999, pp. 97-104.

<sup>2415</sup> MASSOT (J.), « Réformer la Constitution pour éviter la cohabitation ? C'est nécessaire et possible », *Pouvoirs* n° 91, 1999, pp. 129-137.

<sup>2416</sup> LUCHAIRE (F.), « Réformer la Constitution pour éviter la cohabitation ? C'est inutile », *Pouvoirs* n° 91, 1999, pp. 119-127.

<sup>2417</sup> PEYREFITTE (A.), « Les trois cohabitations », *Op. cit.*, p. 27.

rendu plus contraignantes les conditions d'affirmation de cette prépondérance. La création de l'euro, la reprise des essais nucléaires ou la redéfinition de la carte militaire, sont autant d'initiatives présidentielles qui auraient eu peu de chances d'aboutir en période de cohabitation, période au cours de laquelle, les décisions mettant en jeu les intérêts supérieurs de la Nation sont prises conjointement par les deux têtes de l'exécutif. A l'image de la collaboration organisée par la Constitution américaine entre le président et le Sénat en matière internationale<sup>2418</sup>, le chef de l'État et le Premier ministre sont condamnés à définir de concert les grands axes de la politique extérieure de la France sous peine de paralyser l'action diplomatique de celle-ci.

**1040.** La rationalisation du cadre constitutionnel de « la fonction diplomatique d'État » aurait donc fait, en théorie, une victime et un heureux. Mais, le ministre des Affaires étrangères, n'est ni l'une, ni l'autre dès lors qu'il demeure intrinsèquement arrimé au rôle d'exécutant d'une volonté politique qui lui est supérieure. Simplement, sous la cohabitation, cette volonté est désormais duale et non plus unique.

**1041.** En l'occurrence, la victime de la cohabitation est le président de la République. Mais son statut de « victime » s'accompagne difficilement d'une portée pathologique dans la mesure où la cohabitation constitue plus un frein aux dérives « présidentielles » du régime qu'une atteinte aux fonctions constitutionnelles du chef de l'État. En somme, il s'agit de rétablir la Constitution de 1958 dans la plénitude de ses dispositions *mais* dans les limites imposées par les traditions constitutionnelles désormais « dépolitisées ». Le qualificatif employé peut paraître surprenant, voire contradictoire, sachant que le droit constitutionnel a précisément pour objet la régulation de l'action politique<sup>2419</sup>. Difficile de concevoir, dans cette perspective, une norme constitutionnelle – qui plus est, érigée en tradition – comme dépourvue de toute portée politique. En fait, par traditions « dépolitisées » on entend par là des pratiques répétitives qui ne procèdent pas d'une pratique politique unilatérale et contingente mais résultent, à l'inverse d'un consensus politique réfléchi. C'est à ce niveau que l'on apprécie la portée constructive de la cohabitation en matière de relations extérieures : parce qu'elle oblige le chef de l'État et le chef du Gouvernement à s'entendre, la cohabitation les contraint à définir un socle de compétences intangibles pour l'un comme pour l'autre et surtout, elle les oblige à les respecter sous peine de sanctions juridiques et démocratiques.

---

<sup>2418</sup> Précisons que, en matière conventionnelle, l'article II § II de la Constitution américaine de 1787 doit être lu en combinaison avec la loi *CASE-ZABLOCKI* du 22 août 1972 qui impose au Président américain de porter à la connaissance du Congrès la conclusion d'accords en forme simplifiée.

<sup>2419</sup> Voir *supra*, note 36.

**1042.** La fonction diplomatique d'État est toujours et nécessairement mue par une volonté politique, mais son caractère dilué concourt, sous la cohabitation, à un rééquilibrage des forces au sein de l'Exécutif qui profite prioritairement au Premier ministre et accessoirement au président de la République. Pour autant, même si la restauration de la plénitude de ses fonctions constitutionnelles, fait bien du chef du Gouvernement l'heureux gagnant de la nouvelle donne politique, il n'est pas question dans le domaine spécifique des relations extérieures d'inverser la logique inégalitaire qui anime la dyarchie exécutive depuis 1958<sup>2420</sup>. Comme il a été largement souligné en doctrine, la prééminence du Président se maintient en matière de politique étrangère à cette réserve près qu'elle revêt sous la cohabitation une dimension avant tout protocolaire. Ainsi, même les domaines du nucléaire et de la Défense, qui sont demeurés longtemps les bastions imprenables de l'Élysée, ont subi quelques brèches sous la troisième cohabitation. Relatives, certes, par leur portée, les percées du Gouvernement dans le domaine « jupitérien » du président – défini par le Professeur Samy COHEN comme comprenant le « déclenchement du feu atomique » et l'« emploi de la force armée »<sup>2421</sup> – n'en sont pas moins significatives de l'inconstitutionnalité inhérente à l'affirmation d'un « domaine réservé » présidentiel en matière internationale. La réalité politique observée sous les périodes de cohabitation s'aligne alors sur la lecture parlementariste de la Constitution en tant qu'elle matérialise un « domaine partagé ». Il en est, ainsi, par exemple de la décision d'envoyer l'armée hors des frontières. Elle suppose, en sus, de l'aval parlementaire (art. 35 C) l'accord du président, « chef des armées » *et* du Gouvernement, « responsable de la Défense nationale ». Faute d'approbation gouvernementale, le chef de l'État ne peut décider unilatéralement d'une intervention militaire extérieure. Dans cette hypothèse, la cohabitation redonne au mécanisme du *contreseing* le plein effet juridique dont l'avait privée la pratique présidentialiste. Or, cet affadissement du rôle international du chef de l'État n'est pas sans présenter d'inconvénients majeurs pour l'autonomie d'action du ministre des Affaires étrangères.

**1043.** Plus l'activisme présidentiel est grand, plus le chef du Quai d'Orsay est techniquement présent dans la conduite de la politique étrangère et plus le lien d'autorité envers Matignon se trouve distendu. A l'inverse, la cohabitation emporte la restauration de ce lien d'autorité dans sa plénitude. Dans cette perspective, le poids des responsabilités du

---

<sup>2420</sup> Cette réalité souligne l'originalité de la pratique cohabitationniste en matière d'Affaires étrangères et de Défense. En effet, en dehors de ces domaines, la doctrine a déduit de la pratique politique des trois cohabitations l'hypothèse d'une « inversion de la dyarchie inégalitaire ». Ce constat serait, notamment, étayé par le témoignage de « principaux acteurs des trois cohabitations » [ARDANT (Ph.), DUHAMEL (O.), « La dyarchie », n° 91, 1999, pp. 8-9.

<sup>2421</sup> COHEN (S.), « Cohabiter en diplomatie. Atout ou handicap ? », *Op. cit.*, p. 345.

ministre des Affaires étrangères se trouverait renforcé par une double exigence objective : pourvoir à l'effectivité des prérogatives externes du président de la République et garantir, de manière concomitante, l'autonomie d'action du Gouvernement dans le domaine extérieur. La pratique cohabitationniste érigerait, ainsi, son pouvoir de coordination en une garantie objective de l'unité d'expression de la voix de la France sur la scène politique internationale. A cet égard, le soutien apporté par M. JUPPÉ au Président MITTERRAND en 1994 montre bien que, *sous la cohabitation, l'homme d'État doit s'effacer derrière le serviteur de l'État*. L'objectif d'un ministre des Affaires étrangères de la cohabitation n'est donc pas de servir la cause de la majorité politique mais de temporiser les rapports qu'elle entretient avec la présidence. C'est en cela que la politisation de son rôle diplomatique serait rationalisée.

**1044.** Dans sa dimension objective, *la cohabitation montre que l'autonomie institutionnelle du ministre des Affaires étrangères de la V<sup>ème</sup> République a moins à craindre de la revalorisation du rôle constitutionnel du Président de la République en matière de politique étrangère que du renforcement de l'autonomie d'action du Gouvernement en ce domaine*. En cela, la marge d'action privilégiée qui lui est reconnue, en marge du cadre normatif de la Constitution, trouve objectivement sa justification dans la dimension consensuelle qui est traditionnellement associée à sa fonction de coordination ce, qu'il intervienne dans le domaine gouvernemental extérieur autonome ou dans le domaine international de la présidence.

### ***Section III. – Un déclin transcendé par la dimension consensuelle de la fonction du ministre des Affaires étrangères***

**1045.** En définissant restrictivement le statut gouvernemental ministériel, la charte fondatrice de la V<sup>ème</sup> République consacre sans ambiguïté la position subordonnée du responsable du Quai d'Orsay en le faisant procéder de la volonté conjointe des deux têtes de l'Exécutif (art. 8, al. 2 C) d'une part et, en soumettant son action gouvernementale à l'autorité du chef du Gouvernement (art. 20 C) d'autre part. Cette évidence, insiste un haut-fonctionnaire, « saute aux yeux du juriste le moins averti [car] le vrai pouvoir est celui de l'exécutif, du Président, du Premier ministre ou du Gouvernement dans son ensemble »<sup>2422</sup>. Il ne saurait donc plus être le fait d'un ministre des Affaires étrangères, est-on tenté de préciser. Ce faisant, s'il y a bien une tradition propre au ministre français des Affaires étrangères c'est bien son rôle instrumental. La seule originalité apportée par la V<sup>ème</sup> République réside dans

---

<sup>2422</sup> RIGAUD (J.), « Pouvoir et non-pouvoir du ministre », *Pouvoirs* n° 36, 1986, p. 6.

l'affirmation juridique d'un lien d'autorité ambivalent avec l'Exécutif suprême. Sa dimension consensuelle a, ainsi, inspiré l'intitulé du présent Chapitre : le ministre des Affaires étrangères de la V<sup>ème</sup> République serait un « agent double ». Le risque d'amalgame soustendu par cette appellation justifie, à titre liminaire, des explications sur son implication tant conceptuelle que juridique.

**1046.** Il est vrai, en effet, que le contexte diplomatique dans lequel la fonction de ministre des Affaires étrangères a naturellement vocation à s'épanouir peut prêter à confusion. Elle peut faire naître l'idée d'une quelconque collusion du ministre avec l'ennemi. Rien de tout cela, en l'espèce. Comme l'intitulé du Chapitre le précise, l'ambivalence statutaire du ministre des Affaires étrangères serait vouée à la défense objective des « intérêts supérieurs » de la France et, s'il fallait insister, de « ses intérêts supérieurs *et exclusifs* ». C'est donc, dans un contexte de dépersonnalisation de la représentation de l'État telle que le promet la tradition républicaine que s'appréhenderait la fonction du ministre des Affaires étrangères sous la V<sup>ème</sup> République. En théorie, les conditions de sa permanence sous la V<sup>ème</sup> République s'apprécieraient dans les fins ultimes qui lui sont assignées plutôt que dans les moyens dont il dispose pour les rendre effectives. Toutefois, un tel postulat n'est pas sans susciter un certain nombre d'interrogations en pratique : quelle(s) autorité(s) serai-(ent) compétentes pour déterminer ces « moyens » et ces « fins » ? A quel titre et sur la base de quel(s) droit(s) agirai(ent)-elles ?

**1047.** Pour les tenants de la science politique traditionnellement portés vers une étude des relations et du pouvoir épurée de sa dimension interétatique<sup>2423</sup>, cette dichotomie « moyen/fin » se résumerait à la seule analyse des rapports de force entre le ministre des Affaires étrangères et les autres acteurs de la politique étrangère française. Les juristes, quant à eux, seraient peut-être tentés de conférer à ces interrelations politiques une touche supplémentaire d'objectivité et de diversité en les envisageant sous l'angle de l'*autonomie de fonction* du responsable du Département. Mais, le silence observé précisément par le texte de 1958 sur le rôle international du ministre des Affaires étrangères rend particulièrement problématique la reconnaissance de la constitutionnalité de son pouvoir de représentation sur la scène extérieure. A tout le moins, fait-il naître quelques hésitations quant à la réalité de son rôle de « chef de la diplomatie française », titre qu'il partage dans une mesure moindre avec le

---

<sup>2423</sup> On emprunte cette vision au Doyen Louis TROTABAS (« Les Affaires étrangères », *Op. cit.*, p. 2).

président de la République et qui, on l'a vu, ne relativise en rien le principe de sa subordination hiérarchique à l'égard du chef du Gouvernement<sup>2424</sup>.

**1048.** De ce point de vue qualifier le ministre des Affaires étrangères d' « agent double », fut-il officiellement au service exclusif de la France, peut paraître hasardeux au regard du cadre constitutionnel de son action. Car, au plan statutaire, il est un membre du Gouvernement (art. 22 C) ; au plan fonctionnel, la Constitution subordonne l'exercice de ses prérogatives à sa condition de ministre et partant, le soumet à l'autorité politique du Premier ministre (art. 20 C) ainsi que qu'à l'autorité politique du président de la République qui l'investit de ses fonctions (art. 8, al. 2 C). En d'autres termes, le droit politique appréhendé dans une dimension strictement normative, verrouillerait la fonction de ministre des Affaires étrangères en le rattachant spécifiquement au sein du Pouvoir exécutif à la structure gouvernementale. Mais, au regard de la pratique des ministres successifs, un écart manifeste se dessine entre les bornes qui leur sont formellement opposées et celles qui leur sont imposées en réalité. Le présidentielisme aurait, ainsi, bouleversé l'apparente hiérarchie organisée par la Constitution en suscitant un consensus doctrinal sur leur rôle premier d'« agents du chef de l'État »<sup>2425</sup>. Peut-on alors reconnaître à la pratique institutionnelle une force contraignante suffisamment forte et légitime pour réformer tacitement le cadre d'action ministériel tel qu'il avait été défini en 1958 ?

---

<sup>2424</sup> Le principe de la subordination hiérarchique des ministres envers le chef du Gouvernement appelle une réserve au regard de la portée juridique qui lui est reconnue sous la V<sup>ème</sup> République. Celle-ci serait nulle en application de la jurisprudence du Conseil *Cie marchande de Tunisie* du 12 novembre 1965 (in A.J.D.A., 1966, p. 167). La haute juridiction administrative avait convenu, en l'espèce, de l'impossibilité pour le Premier ministre de se substituer à l'un de ses ministres pour prendre une mesure relevant de la compétence de celui-ci. Ce déni prétorien équivaut, en conséquence, à refuser au Premier ministre la qualité de supérieur hiérarchique des membres de son Gouvernement. Cette solution a le mérite de donner un plein effet au principe de collégialité gouvernementale qui interdit toute forme de singularité statutaire entre les membres du Gouvernement. Il en va, malgré tout différemment au plan de la pratique politique : certains ministres sont plus influents que d'autres, en raison notamment de l'ancienneté de leur département, de leur poids budgétaire et humain, des responsabilités dont ils ont la charge et surtout de leurs affinités avec la gouvernance en place. Le Ministère des Affaires étrangères est l'illustration type de cette catégorie de portefeuilles privilégiés du pouvoir politique suprême (lire sur ce point, les témoignages collectés par M. Christophe ARROUDJ dans sa thèse *De la fonction ministérielle. Contribution à l'étude de la Constitution de la Cinquième République* (soutenue à l'Université Lyon II, 2007, pp. 64-68 ; p. 70). Toutefois, le maintien du Quai d'Orsay au rang de « grands ministères » ne justifie plus pour les raisons juridiques susmentionnées une stricte annexion à Matignon. Il ne justifie pas davantage une mainmise officielle de l'Elysée sur l'appareil diplomatique gouvernemental. Il a été convenu en doctrine que « le secteur gouvernemental (...) se trouve sous l'autorité exclusive du Premier ministre et du Gouvernement sans que, juridiquement, le président de la République possède le pouvoir d'évoquer (...) les affaires dépendant de ce secteur » [VEDEL (G.), DELVOLLE (P.), *Droit administratif*, Tome I, Coll. Thémis droit public, P.U.F., 12<sup>e</sup> éd., 1992, p. 43]. Mais, encore une fois, l'accent est mis sur le départ entre un cadre juridique plutôt restrictif et une interprétation politique de ce droit plutôt extensive. Ce serait, donc, dans l'exploitation des liens historiques et politiques tissés par des siècles de pratiques ministérielles qu'il faudrait rechercher les sources les plus déterminantes du principe de la subordination du responsable du Quai d'Orsay à la gouvernance, et moins dans le droit.

<sup>2425</sup> ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 113; REUTER (P.), *Institutions et relations internationales*, *Op. cit.*, p. 153. Ces positions doctrinales trouvent, au demeurant, un écho favorable sous la présidence de M. Nicolas SARKOZY (lire en ce sens, l'entretien que nous accordée M. Éric CHEVALLIER à l'époque où il occupait le poste de porte-parole du Ministère des Affaires étrangères).

**1049.** Il faut dire qu'à l'époque, « [n]ombreux, parmi les rédacteurs de la Constitution, voyaient en le Premier ministre "l'homme fort" du nouveau régime ». Mais en réalité, le Président de GAULLE a su jouer brillamment de l'unique lien normatif qui le lie au chef du Quai d'Orsay, le ministre étant « nommé par celui-ci sur proposition du Premier ministre » (art. 8, al. 1 C). Ce lien formel matérialise une connexion juridique entre l'Elysée et le Département. Mais suffit-il, pour autant, à inscrire le ministre dans un rapport hiérarchique à l'égard de l'autorité présidentielle ? Dirait-on que ce lien constitutionnel serait purement nominal ou organiserait-il la subordination juridique du ministre à l'Elysée ? *A priori*, ce lien est très ténu dans la mesure où il procède de la mise en œuvre d'un pouvoir partagé du Président et non d'un pouvoir propre. Mais, au plan politique, la situation se révèle plus nuancée, la nomination du ministre étant, en réalité, conditionnée par l'équilibre des forces au sein de l'Exécutif. A cet égard, la pratique présidentialiste lui a conféré une portée des plus relative<sup>2426</sup>. En pratique, la prévalence du choix présidentiel dans la désignation du ministre des Affaires étrangères est-elle rarement contestée<sup>2427</sup>. La sensibilité de la fonction ministérielle aux contingences politiques se justifie, également, par le fait que sa fonction –

---

<sup>2426</sup> Voir *supra*, l'évocation des critères d'électivité des aspirants ministres des Affaires étrangères. Pour une analyse très complète des implications de la vue politique sur le choix et la carrière des candidats, se reporter à la présentation analytique et statistique du Professeur Daniel GAXIE (« Immuables et changeants : les ministres de la V<sup>ème</sup> République », *Pouvoirs* n° 36, 1986, pp. 60-116). De même, on peut l'approfondir avec l'approche sociologique du Professeur Didier MAUS qui met, notamment, l'accent sur l'« hétérogénéité des significations politiques » des deux temps forts de la carrière d'un ministre (*in* « Démissions et révocations des ministres sous la V<sup>ème</sup> République », *Pouvoirs* n° 36, 1986, pp. 125-134).

<sup>2427</sup> Voir *supra* l'évocation générale de l'influence présidentielle dans la désignation des ministres des Affaires étrangères. De manière spécifique, elle se maintient dans les domaines régaliens en période de cohabitation, comme en attestent en 1986 les nominations de M. Jean-Bernard RAIMOND et de M. André GIRAUD, respectivement aux postes de ministre des Affaires étrangères et de ministre de la Défense. A cette époque, le président de la République, François MITTERRAND, avait imposé ses « fidèles » à son Premier ministre, M. Jacques CHIRAC qui avait vainement fait valoir les candidatures de François LÉOTARD et de Jean LECANUET (en ce sens, lire *L'année politique, économique et sociale en France*, Éd. du Moniteur, 1986, p. 37). Malgré tout, la cohabitation a été parfois l'occasion d'infléchir la position de force du chef de l'État qui a dû parfois se retrancher, en désespoir de cause, derrière l'argument juridique de la prééminence constitutionnelle attachée à sa fonction de représentation (art. 5 C) [en ce sens, lire HAMON (F.), TROPER (M.), *Droit constitutionnel*, Coll. « Manuel », Éd. LGDJ, 29<sup>e</sup> éd., 2005, pp. 631-632]. Tel a été le cas de la nomination de M. Roland DUMAS. Le verrouillage apparent de l'organisation gouvernementale par la présidence actuelle de M. SARKOZY, renoue *a priori* avec la pratique gaullienne. Elle serait même en passe de l'institutionnaliser en « réservant » au chef de l'État, outre un pouvoir prépondérant en matière de nomination, un véritable droit de suivi hebdomadaire de « ses » nominations sous la forme d'un pouvoir d'évocation des affaires gouvernementales. Le rituel du Conseil des ministres est, ainsi, orchestré de bout en bout par le chef de l'État qui tolère difficilement l'absentéisme des membres de « son » Gouvernement et notamment, du ministre des Affaires étrangères. Ainsi, commentant la défection de M. Bernard KOUCHNER à la séance du 12 novembre 2008, M. Nicolas SARKOZY a rappelé en des termes acrimonieux que « [l]a présence des ministres est obligatoire. Je sais que c'est parfois chiant mais ce qui l'est encore plus, c'est de ne plus du tout y être convié. J'en sais quelque chose, cela m'est arrivé ». L'excuse invoquée par M. KOUCHNER n'était pas du goût du Président qui estime qu'« une réunion à Washington n'est pas un argument [valable] » [VIGOGNE (L.), « Ces ministres qui sèchent le Conseil », *L'Express*, 20 nov. 2008, p. 24].



ou, à tout le moins son domaine – n'est pas formellement consacrée par la Constitution de 1958<sup>2428</sup>. Or, pour nombre de juristes internationalistes, ces insuffisances sont irrelevantes.

**1050.** Selon, le Professeur Louis CAVARÉ, « [d]es organes internes utilisés par le Droit international [le ministre des Affaires étrangères] est, en fait, le plus important. C'est lui qui, *pratiquement*, dirige les relations extérieures »<sup>2429</sup>. L'adverbe « pratiquement » n'est pas anodin. Il est révélateur, au niveau de direction de la politique étrangère, d'un glissement opéré à la faveur de la présidentialisation du régime et dont a pris acte notamment, le Professeur Paul REUTER : « [en matière internationale], la place tenue par le chef de l'État est réduite (...). [Le ministre des Affaires étrangères] dirige la politique extérieure », écrivait-il en 1975<sup>2430</sup>. Une dizaine d'années plus tard, sa perspective s'est sensiblement infléchie : « (...) la direction des affaires étrangères appartient principalement au chef de l'État et au chef du Gouvernement suivant la nature du régime politique. [Le] rôle [du ministre des Affaires étrangères] s'ajuste en fonction du rôle du chef de l'État et éventuellement du chef du Gouvernement (...) »<sup>2431</sup>.

**1051.** De cette passe d'armes orchestrée par la pratique exécutive, il en résulte au plan fonctionnel une double conséquence pour le ministre au plan fonctionnel : elle révélerait, d'une part, un recul substantiel de son autonomie politique par rapport aux régimes républicains antérieurs ; cette perte inciterait, d'autre part, à considérer statutairement le ministre comme une autorité politique irrémédiablement « rattachée »<sup>2432</sup> à l'un ou l'autre des gouvernants, si l'on se réfère à l'analyse du Professeur REUTER. Sauf que la « pratique politique », fut-elle instiguée par une présidence forte, n'emporte à elle seule la consécration d'un « droit politique »<sup>2433</sup>. Il reste encore à évaluer sa constitutionnalité, ce que l'on a tenté de faire dans le cadre du présent Chapitre.

---

<sup>2428</sup> La consécration constitutionnelle d'un statut spécifique au profit du ministre des Affaires étrangères trouverait une limite rédhitoire dans le principe traditionnel de collégialité de l'action gouvernementale. Sans tendre vers la consécration d'une stricte égalité statutaire entre les ministres, le principe de collégialité interdit l'avènement d'un *primus inter pares* au sein de l'équipe gouvernementale. Le Premier ministre, lui-même, ne saurait être assimilé à un ministre plus important que les autres : au plan statutaire, il est le responsable de la politique de la nation qu'il détermine et dirige (art. 20, al. 1 C) et à ce titre, « il dispose de l'administration » (art. 20, al. 2 C) au sein de laquelle s'intègre l'institution ministérielle.

<sup>2429</sup> CAVARE (L.), *Le droit international public positif*, Tome II « Les modalités des relations juridiques internationales – les compétences respectives des États », Éd. A. Pedone, 3<sup>e</sup> éd., 1969, p. 13 (nous soulignons).

<sup>2430</sup> REUTER (P.), *Institutions internationales*, Thémis Science politique, P.U.F., 8<sup>e</sup> éd., 1975, p. 166.

<sup>2431</sup> REUTER (P.), *Institutions et relations internationales*, Thémis Science politique, P.U.F., 4<sup>e</sup> éd., 1988, pp. 152-153.

<sup>2432</sup> Cette qualification est inspirée de l'analyse du cadre statutaire des secrétaires d'État par M. Christophe ARROUDJ. Dans sa thèse, l'auteur distingue les secrétaires d'État « autonomes » des secrétaires d'État « rattachés » au ministre qui leur délègue compétence pour agir [ARROUDJ (Ch.), *Op. cit.*, p. 299].

<sup>2433</sup> On verra dans le Chapitre suivant que cette réserve est également opposable à l'influence de la pratique diplomatique internationale en droit interne (voir *infra*, Chap. II-Sect.II). La tradition de droit écrit du droit

**1052.** Avéré au plan institutionnel, le lien de subordination du ministre des Affaires étrangères envers l'Élysée est plus ou moins distendu au plan fonctionnel, moins en raison des originalités du système politique que de la permanence de compétences techniques qui demeurent propres au Quai d'Orsay, y compris en période d'hyperprésidentialisation. Ces lieux d'émancipation de la tutelle de l'Exécutif suprême constituent les soupapes de sécurité du système constitutionnel diplomatique. Le respect de leur intégrité par la gouvernance fait peser sur le ministre des Affaires étrangères une responsabilité particulièrement lourde : en s'affirmant dans le domaine des relations extérieures comme la charnière institutionnelle entre les structures élyséennes et gouvernementales, le responsable du Quai d'Orsay s'érige en instrument privilégié d'une tradition républicaine foncièrement hostile à la conception personnalisée du pouvoir d'Etat en matière de représentation internationale. Parler d'« une » en lieu et place de « la » tradition républicaine mérite quelques explications. En effet, au regard de la pratique présidentialiste, on ne saurait affirmer en des termes absolus l'inexistence d'une forme personnalisée du pouvoir diplomatique de l'Etat. Dans la tradition constitutionnelle comme dans l'opinion publique française, l'incarnation de la politique étrangère en la personne d'un homme fort est une exigence.

**1053.** Ces ambiguïtés historiques se réfléchissent au niveau du statut constitutionnel du ministre des Affaires étrangères. Trois logiques semblent indexer leur adaptation au système constitutionnel renouvelé en 1958 :

- La rupture avec les pratiques hégémoniques des républiques précédentes est consommée avec la consécration d'un domaine gouvernemental externe autonome qui se traduit spécifiquement pour le ministre des Affaires étrangères par la perte d'un pouvoir décisionnel autonome sur les scènes extérieure et intérieure et partant, l'assied dans un rôle d'*exécutant* ;
- L'absence de droit d'action autonome sur la scène extérieure le soumet *prima facie* au régime de droit commun applicable à tout membre du Gouvernement et l'enferme dans un rôle de *coordinateur* des activités extérieures de l'État ;
- La perte des privilèges statutaires que lui avait conférés le cumul antérieur de sa fonction avec celle de président du Conseil le relègue *stricto sensu* à un rang subalterne au sein de l'architecture gouvernementale ; cependant, l'étude de la pratique institutionnelle montre que les originalités du système politique de la V<sup>ème</sup> République ainsi que les nouveaux rapports de

---

français peut expliquer les résistances doctrinales observées, notamment, sous les républiques antérieures que synthétisent pertinemment le Professeur CARRE DE MALBERG : « [t]outes les fois que les auteurs en sont réduits à invoquer la coutume pour justifier un état de choses établi en fait, cela revient à dire que cet état de choses manque de base en droit » [*Contribution à la théorie générale de l'État*, Tome I, Réimpression Presses du C.N.R.S., 1963 (1<sup>ère</sup> impression Sirey, 1922), p. 683].

force au sein de l'Exécutif suprême justifient de lui conserver un rang privilégié au niveau de la direction politique des relations extérieures de l'État. Ils l'imposent alors dans son domaine d'action, dans le rôle novateur de *garant de l'équilibre exécutif dans la conduite de la politique étrangère*.

**1054.** Procédant de la double volonté présidentielle et primo-ministérielle, le pouvoir de direction du ministre ne peut que varier en intensité en fonction des originalités du système constitutionnel. Ainsi, selon que l'on privilégie une lecture systémique des dispositions pertinentes de la Constitution de 1958 ou une lecture constructive de celles-ci, tantôt la fonction de ministre des Affaires étrangères procédera strictement du domaine constitutionnel de l'activité gouvernementale extérieure, tantôt c'est le lien d'obédience qui l'unit au pouvoir politique suprême qui se révélera être, au plan juridique, la condition la plus déterminante de son autonomie d'action. Dans cette perspective, la confrontation du droit normatif à la pratique politique confirmerait bien l'altérité du lien de subordination évoquée précédemment par le Professeur REUTER et qui justifierait la qualification d' « agent double ». Pour autant, compte tenu de la présomption d'autonomie dont le ministre des Affaires étrangères jouit dans l'ordre juridique international en matière de représentation<sup>2434</sup>, la question se pose de savoir dans quelle limite le droit interne peut soumettre le responsable du Quai d'Orsay à l'Exécutif suprême ? Devrait-il seulement y en avoir une ?

**1055.** Essentielle et à la fois relative sous la V<sup>ème</sup> République, l'autonomie politique est le produit de l'action ministérielle offensive menée sous les régimes d'assemblée. Son affirmation permet, en priorité, au ministre d'organiser son domaine d'action. Toutefois, la sanction juridique de son action gouvernementale offre, également, l'occasion de voir progressivement se dessiner les *premiers* contours de ce que l'on serait tenté d'appeler un « ordre public diplomatique » au sein duquel le Quai d'Orsay occuperait une position centrale, conformément à l'arrêté du 22 messidor an VII<sup>2435</sup>, du décret impérial du 25 décembre 1810<sup>2436</sup> et du décret du 14 mars 1953<sup>2437</sup>.

**1056.** Parce que la pratique constitutionnelle confère à ce ministère la maîtrise de la procédure de conclusion des traités, son responsable se voit confier, par la même occasion, la garde des principaux leviers de l'action internationale de l'État. Non pas que *rien* ne saurait se

---

<sup>2434</sup> Au sens de l'article 7 de la Convention de Vienne de 1969 et dans une mesure moindre, dans le cadre de l'adoption d'actes unilatéraux [voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. II-Sect. I-§. 2)].

<sup>2435</sup> Voir Annexe I, texte 52.

<sup>2436</sup> Voir Annexe I, texte 61.

<sup>2437</sup> Voir Annexe I, texte 111.

faire sans lui en matière de relations extérieures – l’histoire diplomatique et l’essor contemporain des phénomènes d’interministérialité et de décentralisation de l’action extérieure sont là pour en attester – mais « simplement » *tout* ce qui a trait à l’étranger doit lui être rapporté.

**1057.** Transcendant les époques, le rôle monarchique de correspondant diplomatique des Etats apparaît comme une valeur sûre quant à l’objectif de pérennisation de la fonction de ministre des Affaires étrangères, sous le régime de la V<sup>ème</sup> République. Ainsi et loin de catalyser le déclin de son autorité politique, l’internationalisation croissante des activités ministérielles donnerait paradoxalement encore plus de légitimité aux revendications des diplomates de conserver leur « Ministère » au cœur des relations extérieures de la France. Cette doctrine gouvernementale que le législateur et le juge national relayent en matière de coopération internationale décentralisée aurait également le mérite de relativiser les divergences doctrinales relevées au niveau de la définition du rôle contemporain du ministre des Affaires étrangères<sup>2438</sup>. Cependant, ces dernières dissonances sont elles-mêmes justifiées et alimentées par le flou constitutionnel qui caractérise – presque traditionnellement – la mise en œuvre de la compétence internationale de l’État.

**1058.** C’est au regard de l’ensemble de tous ces éléments éminemment factuels, que l’on situe l’analyse juridique du rôle contemporain du ministre des Affaires étrangères aux « premiers » temps de la mise en place d’un « ordre public diplomatique ». La place résiduelle faite au droit normatif en matière de relations extérieures justifie, ainsi, *a posteriori* le choix d’inviter l’Histoire à se joindre à un débat entre le Politique et le Droit contemporain à l’émergence du concept de souveraineté de l’État.

**1059.** A cet égard, le fait que cet « ordre public diplomatique » ne soit pas formellement posé ne préfigure pas nécessairement l’énoncé d’un concept creux ou une simple vue de l’esprit. Mais, précisément parce que la condition et les fonctions du ministre des Affaires

---

<sup>2438</sup> Des nuances significatives sont *a priori* perceptibles entre la doctrine constitutionnaliste et la doctrine internationaliste : les premiers définissent généralement le ministre des Affaires étrangères comme l’exécutant de la volonté politique des organes auquel il est juridiquement (Premier ministre) et politiquement (Président de la République) subordonné. Nombre d’internationalistes ont une vision généralement plus large du rôle contemporain du ministère des Affaires étrangères. Ils mettent davantage l’accent sur le caractère « privilégié » de son rôle instrumental que sur le caractère privilégié de ses relations avec la gouvernance [DAILLIER (P.), FORTEAU (M.), PELLET (A.), *Droit international public*, *Op. cit.*, pp. 815-818 ; lire également l’article de M. l’ambassadeur Emile CAZIMAJOU, « L’activité diplomatique », in *Aspects récents du droit des relations diplomatiques*, Colloque de Tours, S.F.D.I., Éd. A. Pedone, 1989, p. 146.]. Mais tous s’accordent sur le point d’attribuer au ministre des Affaires étrangères la qualification de « chef de la diplomatie » française, voire celle de « chef de la politique extérieure de l’État » [en ce sens lire, BLACHER (Ph.), *Droit des relations internationales*, Coll. Objectif Droit, Litec LexisNexis, 2<sup>e</sup> éd., 2006, n° 298].

étrangères recourent à la fois les sphères de décision et d'exécution de l'action publique extérieure, leur prise en compte par les différents acteurs institutionnels offrirait matière à concrétiser cet « ordre public diplomatique ». Sur ce point, il faut se réjouir de l'intérêt grandissant que les juristes de droit interne portent à l'interrelation grandissante de la vie politique française et de la société internationale. De ce point de vue, l'action diplomatique du ministre des Affaires étrangères constitue un puissant vecteur de la perméabilisation de l'ordre juridique français aux influences extérieures. Le droit international coutumier permettrait, notamment, d'infléchir la conception éminemment restrictive du rôle constitutionnel du chef de la diplomatie française.